

România
Consiliul Fiscal

Raport anual

2019

Notă:

Raportul anual pe anul 2019 a fost aprobat de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 10 iunie 2020.

Reproducerea publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

Consiliul Fiscal, Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București
tel./fax. 0213184826
website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

Versiune tipărită: ISSN 2344-6811
 ISSN-L 2344-6811
Versiune *online*: ISSN 2344-682X
 ISSN-L 2344-6811

Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	Bugetul General Consolidat
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuții de asigurări sociale
CE	Comisia Europeană
CF	Consiliul Fiscal
CNSP	Comisia Națională de Strategie și Prognoză
DESI	Indicele economiei și societății digitale
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FIT	Fonduri Europene Indisponibile Temporar
FMI	Fondul Monetar Internațional
FRB	Fondul de Rezervă Bugetară
FSE	Fondul Social European
HG	Hotărâre de Guvern
IAPC	Indicele armonizat al prețurilor de consum
ICG	Indicele Competitivității Globale
IDGE	Indicele de Dezvoltare a Guvernării Electronice
IFSLSG	Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
INS	Institutul Național de Statistică
IPC	Indicele prețurilor de consum
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
NSM	Statele noi membre UE
NSM ECE	Statele noi membre UE din Europa Centrală și de Est
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OTM	Obiectivul pe termen mediu

OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PNDL	Programul Național de Dezvoltare Locală
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PNR	Programul Național de Reformă
PO	Program operațional
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime
pp	Puncte procentuale
PSC	Pactul de stabilitate și creștere
RAMP	<i>Revenue Administration Modernization Project</i>
SFB	Strategia fiscal-bugetară
TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană
VTTL	<i>VAT Total Tax Liability</i>

CUPRINS

I. Sinteză	9
II. Evoluții macroeconomice în anul 2019	18
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2019	27
III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2019.....	27
III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari.....	28
III.3. Soldul bugetar structural în România	42
III.4. Veniturile bugetare	46
III.4.1. TVA și accize	47
III.4.2. Impozite directe	53
III.4.3. Contribuții de asigurări sociale	59
III.5. Cheltuielile bugetare.....	64
III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială.....	66
III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii	78
III.5.3. Cheltuieli de investiții publice.....	80
III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	89
III.6. Datoria publică.....	94
IV. Absorbția fondurilor europene.....	103
V. Sustenabilitatea finanțelor publice.....	110
V.1. Arieratele bugetului general consolidat	110
V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale.....	111
V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate	120
VI. Anul 2020 – Perspective macroeconomice și fiscal – bugetare	126
VI.1. Cadrul macroeconomic.....	126
VI.2. Cadrul fiscal-bugetar.....	133
Bibliografie	138
Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2019.....	142
Anexa 2 - Glosar de termeni	149

Lista tabelelor

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2019 (prognoză SFB versus realizări).....	26
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal.....	32
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2019	38
Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde <i>cash</i> (% din PIB)	40
Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB.....	41
Tabelul 6: Eficiența taxării - TVA.....	51
Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit	55
Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit	58
Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei).....	61
Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale	62
Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei	67
Tabelul 12: Previțiunile CE privind principalii indicatori care afectează dinamica datoriei publice naționale – Toamna 2019 versus Primăvara 2020	99
Tabelul 13: Comparatie între alocările perioadelor 2007-2013 și 2014-2020 (mld. euro).....	104
Tabelul 14: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro)	106
Tabelul 15: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020.....	107
Tabelul 16: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2019 (mil. lei)	111
Tabelul 17: Eficiența sistemului de taxe și impozite	116

Lista graficelor

Graficul 1: Evoluția prognozeleor de creștere economică pentru anul 2019	18
Graficul 2: Contribuții la creșterea reală a PIB	19
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2019	23
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere.....	43

Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2019 (mld. lei).....	47
Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România.....	50
Graficul 7: Venituri din accize în anul 2019 (mld. lei).....	52
Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2019 (mld. lei)	53
Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România.....	54
Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2019 (mld. lei)	56
Graficul 11: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România.....	57
Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2019 (mld. lei)	60
Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România.....	62
Graficul 14: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2019 (mld. lei)	65
Graficul 15: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2019 (mld. lei).....	65
Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2019 (mld. lei)	66
Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2019 (lei/lună).....	68
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2019	69
Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27	70
Graficul 20: Asistența socială în anul 2019.....	71
Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)	72
Graficul 22: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane).....	74
Graficul 23: Cheltuieli cu asistența socială (% din PIB, conform metodologiei <i>cash</i>)	75
Graficul 24: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2019	76
Graficul 25: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri bugetare în țările din UE27	77
Graficul 26: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2019 (mld. lei)	78
Graficul 27: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009-2019 (mil. lei și % din PIB)	81
Graficul 28: Cheltuieli de capital în anul 2019 (mld. lei)	83

Graficul 29: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare în anul 2019 (mld. lei).....	85
Graficul 30: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în anul 2019 (mld. lei).....	85
Graficul 31: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii rutiere	87
Graficul 32: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei).....	91
Graficul 33: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă	92
Graficul 34: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări)	93
Graficul 35: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei în perioada 2014-2019.....	96
Graficul 36: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2019-2021	99
Graficul 37: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)	101
Graficul 38: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015-februarie 2020 (exercițiul financiar 2014-2020)	108
Graficul 39: Veniturile bugetare și veniturile fiscale în anul 2019 (% din PIB, ESA 2010).....	112
Graficul 40: Venituri din TVA în anul 2019 comparativ cu anul anterior (% din PIB).....	118
Graficul 41: Deficitul la încasare a TVA în anul 2017 comparativ cu 2015 (% din VTTL).....	119
Graficul 42: Venituri din contribuții sociale în anul 2019 (% din PIB)	120
Graficul 43: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total bugetare (standarde ESA 2010, %).....	121
Graficul 44: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2005-2019	122
Graficul 45: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB).....	123
Graficul 46: Calitatea infrastructurii de transport.....	124
Graficul 47: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare	125
Graficul 48: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2020	129
Graficul 49: Evoluția ratingului suveran în perioada ianuarie 1996 - aprilie 2020	132

I. Sinteză

Consiliul Fiscal (CF) este autoritate independentă, înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB), care sprijină activitatea Guvernului și a Parlamentului în procesul de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare și promovează transparența și sustenabilitatea finanțelor publice.

În conformitate cu LRFB, CF are printre atribuții, publicarea unui raport anual care să analizeze derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară (SFB) și bugetul anual, să evalueze tendințele macroeconomice și bugetare cuprinse în SFB și în bugetul anual, precum și obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin SFB și prin bugetul anual.

Activitatea economică din România și-a continuat evoluția ascendentă și în anul 2019, ritmul de creștere stabilizându-se în apropierea nivelului de 4%. Creșterea economică a fost una mai echilibrată, bazată pe investiții și consum, în timp ce exportul net a exercitat un impact negativ semnificativ. Creșterea economică a fost însoțită de o evoluție ascendentă, dar mai puțin volatilă a inflației, și de o majorare ușoară a deficitului de cont curent care a atins nivelul de 4,6% din PIB la finalul anului. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene care implică provocări importante pentru politica fiscal-bugetară.

Piața muncii a continuat evoluția din anii anteriori, rata șomajului coborând până la pragul de 3,9%, în timp ce salariile au continuat să înregistreze creșteri semnificative, atât în sectorul public, cât și în cel privat.

În anul 2019 economia României a continuat să evolueze pe un trend ascendent, produsul intern brut (PIB) avansând cu 4,1% față de creșterea de 4,4% înregistrată în anul 2018. Spre deosebire de anii anteriori, în care consumul a fost principalul motor al creșterii economice, în 2019 atât consumul final al populației, cât și formarea brută de capital fix au contribuit decisiv la avansul PIB (+3,8 pp fiecare), un impact pozitiv fiind exercitat și de consumul guvernamental (+1,1 pp). Variația stocurilor (-2,9 pp, după ce în anul precedent fusese factorul cu cea mai mare contribuție pozitivă după consum) și exportul net (-1,7 pp, pe fondul unei dinamici mai accentuate a importurilor față de exporturi) au avut o influență nefavorabilă asupra creșterii economice. Din perspectiva ofertei, avansul PIB a fost susținut de majoritatea ramurilor economiei naționale, cele mai importante contribuții aparținând construcțiilor și comerțului.

Anul 2019 a fost caracterizat de o evoluție mai puțin volatilă a inflației, ecartul dintre valoarea maximă și valoarea minimă fiind redus considerabil față de anul anterior. La sfârșitul lunii decembrie 2019 rata inflației a înregistrat valoarea de 4% (în creștere față de 3,3% la finele anului 2018), în timp ce avansul prețurilor la nivelul întregii economii, măsurat prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 6,9%. Deficitul de cont curent s-a majorat ușor de la 4,4% în 2018 la 4,6% în 2019, circa jumătate fiind finanțat de investițiile străine directe. Trebuie menționat că media deficitelor înregistrate în ultimii 3 ani este de 3,9% din PIB, fiind situată în imediata proximitate a pragului de atenție de 4% stabilit de Tabloul de bord european. Adâncirea deficitului de cont curent a fost determinată, în principal, de deficitele bugetare ridicate din ultimii ani, economia românească fiind caracterizată și de un nivel înalt al deficitelor

gemene, caz singular în regiune, care ridică provocări importante pentru politica fiscal-bugetară în condițiile evoluțiilor nefavorabile pe plan internațional, accentuate de magnitudinea șocului pandemiei COVID-19.

Dinamica creditului neguvernamental s-a menținut pe o traiectorie moderat ascendentă, înregistrând un avans de 2,4% în termeni reali comparativ cu anul precedent, pe seama creșterii volumului creditelor acordate în lei. Piața muncii a continuat evoluția din anii anteriori, numărul mediu de salariați majorându-se până la 5,2 mil. persoane (+1,7% față de anul 2018), astfel că rata șomajului BIM a coborât la 3,9%. Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 4.923 lei, în creștere cu 13% față de anul 2018, dinamica acestuia fiind susținută atât de evoluția câștigurilor din sectorul public, cât și de a celor din sectorul privat.

Politica fiscal-bugetară din anul 2019 arată un derapaj major de la țintele inițiale privind deficitul bugetar atât potrivit standardelor cash, cât și ESA 2010, adâncind totodată devierea de la obiectivul pe termen mediu.

Astfel, după ce în anii 2017-2019 țara noastră a fost constant obiectul procedurii de deviație semnificativă de la OTM, pe baza execuției anului 2019 a fost declanșată, în martie 2020, și procedura de deficit excesiv.

Bugetul general consolidat (BGC) pentru anul 2019 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică care a estimat o creștere în termeni reali a PIB de 5,5%, cu o țintă de deficit bugetar de 2,76% din PIB, respectiv un deficit în termeni ESA 2010 de 2,78% din PIB. Deficitul structural estimat în acel moment pentru anul 2019 era de 2,97% din PIB, abătându-se astfel substanțial de la obiectivul pe termen mediu, de 1% din PIB. Pe fondul evoluțiilor macroeconomice sub estimările inițiale și a nerealizării masive a veniturilor bugetare concomitent cu majorarea cheltuielilor bugetare, execuția bugetară finală a consemnat un derapaj mare de la țintele inițiale privind deficitul bugetar, atât potrivit standardelor cash (4,56% din PIB), cât și ESA 2010 (4,29% din PIB), ducând la declanșarea de către CE a procedurii de deficit excesiv (PDE) în 4 martie 2020. De asemenea, deficitul structural s-a deteriorat semnificativ, la 4,3% din PIB, comparativ cu 2,92% în anul 2018, 3,05% din PIB în 2017, 1,9% din PIB în 2016 și 0,4% din PIB în anul 2015¹. De menționat și valoarea foarte ridicată a deficitului primar structural, care a atins 5,2% în anul 2019 (cel mai ridicat nivel din UE), aflat în creștere constantă în ultimii 4 ani, de la numai 0,4% în anul 2015.

În perioada 2006-2015, politica fiscală a avut un puternic caracter pro-ciclic, iar în perioada 2016 -

România a practicat în perioada 2006-2015 o politică fiscală puternic prociclică, stimulând economia în perioadele de expansiune (2006-2008) și frânând în perioadele în care aceasta a

¹ Conform datelor AMECO (mai 2020).

2019 conduita politicii fiscale a redevenit expansionistă, depășind semnificativ limitele impuse de respectarea OTM și epuizând spațiul fiscal necesar în contracararea unei recesiuni.

operat sub potențial (2010-2015), contribuind la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie. Procesul de consolidare fiscală derulat pe perioada 2010-2015 a fost inversat parțial și de o manieră abruptă începând cu anul 2016 ca urmare a intrării în vigoare a noului Cod Fiscal, care a însemnat o amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea simultană a unor majorări importante de cheltuieli, în special cu salarii și pensii, în contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală la nivel european la care România a aderat. În perioada 2016 - 2019 conduita politicii fiscale a redevenit puternic expansionistă, impulsul fiscal pozitiv însumând 3,9 pp din PIB, depășind semnificativ limitele impuse de respectarea OTM în condițiile în care, în anul 2017, România fusese plasată în brațul preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere.

Cheltuielile de investiții exprimate ca procent din PIB au înregistrat o ușoară creștere comparativ cu anul 2018 înregistrându-se un nivel de 4,11% din PIB (de la 3,59% din PIB), dar acesta rămâne net inferior mediei anilor 2009-2018 (cu 1 pp din PIB).

Comparativ cu evoluția din ultimii 5 ani, execuția cheltuielilor de investiții ca procent din PIB a înregistrat în anul 2019 continuarea revenirii pe un trend ușor ascendent după minimumul înregistrat în anul 2017, înregistrând o pondere în PIB apropiată de nivelul perioadei 2014-2018 (4,24% din PIB), însă sub media investițională a anilor 2009-2018 (cu 1 pp). Față de anul anterior, cheltuielile de investiții s-au majorat cu 9,4 mld. lei (+0,52 pp din PIB). Comparativ cu bugetul inițial, cheltuielile de investiții au fost cu 6,3 mld. lei mai mici (respectiv, cu 0,6% din PIB), abaterea fiind superioară celei din anul anterior cu 0,1 pp din PIB. Această evoluție este atribuibilă covârșitor nematerializării prognozei de cheltuieli aferentă proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente noului cadru financiar 2014-2020, parțial compensate de creșterea cheltuielilor de capital.

Consiliul Fiscal pledează în favoarea aplicării ferme a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut progrese extrem de limitate în acest domeniu.

Privind managementul investițiilor publice se poate aprecia că, la nivelul anului 2019 s-au făcut progrese extrem de limitate, fiind necesară creșterea transparenței procesului de prioritizare a investițiilor publice și eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici în acest domeniu. Desele modificări ale politicii fiscale, neaplicarea în mod sistematic a instrumentelor de evaluare a impactului reglementărilor, slaba planificare strategică în domeniul investițiilor, anularea reformei privind guvernanța corporativă în companiile de stat, presiunile bugetare care decurg din noua lege a pensiilor pe fondul spațiului fiscal foarte limitat și al politicii expansioniste fiscal-bugetare reprezintă reale

impedimente pentru creșterea semnificativă a investițiilor pe termen mediu și lung.

Indicele de eficiență a colectării a crescut semnificativ pentru impozitele directe plătite de populație, a stagnat în cazul TVA și al contribuțiilor de asigurări sociale, consemnând o ușoară scădere pentru impozitele directe plătite de întreprinderi. Pe de altă parte, avansul semnificativ al încasărilor din accize aferente produselor din tutun poate sugera o îmbunătățire a colectării în acest domeniu.

Indicele de eficiență a colectării în cazul impozitelor directe plătite de populație a înregistrat o creștere importantă (de la 0,71 în 2018, la 0,79 în 2019), însă aceasta nu se datorează încasărilor din impozitul pe venit și salarii, având în vedere evoluția acestora, ci altor impozite incluse în această categorie. Comparativ, eficiența colectării impozitelor directe plătite de întreprinderi a înregistrat o ușoară scădere (de la 0,27 la 0,26), analiza structurii încasărilor aferente acestui agregat bugetar indicând o evoluție mai lentă a impozitului pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar, parțial compensată de avansul impozitului pe profit plătit de băncile comerciale.

Pe de altă parte, nivelul, oricum scăzut, al indicelui de eficiență a colectării s-a menținut neschimbat în cazul încasărilor din TVA (nefiind identificate plusuri semnificative de venituri ce ar rezulta din îmbunătățirea colectării, deși MFP anticipa inițial un impact favorabil de 6 mld. lei) și al încasărilor din contribuții de asigurări sociale. În ceea ce privește încasările din accize, execuția efectivă a consemnat depășirea programului inițial cu peste 0,3 mld. lei, iar avansul semnificativ al încasărilor din accize aferente produselor din tutun poate releva o îmbunătățire a colectării în acest domeniu.

România are un nivel foarte scăzut al veniturilor bugetare raportate la PIB, de doar 31,7% (ESA 2010), iar cel al veniturilor fiscale de 26,7%, clasându-se pe penultimul loc din UE în anul 2019, similar anilor 2016-2018, ca efect al modificărilor majore aduse prin noul Cod Fiscal. Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 6,7 pp și cea a veniturilor fiscale cu 3,5 pp de PIB.

În anul 2019, România a înregistrat un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare (potrivit metodologiei ESA 2010) de 31,7% (cu 13,4 pp sub media europeană), printre cele mai mici din UE. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) a fost de 26,7% din PIB, cu un ecart de 13,2 pp față de media UE, fiind clasată pe penultimul loc. Comparativ cu anul anterior, ecartul care ne separă de media UE s-a adâncit în cazul veniturilor bugetare, cu 0,2 pp de PIB. Ponderea veniturilor fiscale în PIB este semnificativ sub cea înregistrată în alte țări est-europene precum Ungaria (36,8%), Slovenia (36,5%), Polonia (36,2%) și Republica Cehă (34,6%). Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 6,7 pp, respectiv, cea a veniturilor fiscale cu 3,5 pp de PIB. Reducerea relativă abruptă a veniturilor bugetare din ultimii 4 ani este urmarea modificărilor majore aduse prin noul Cod Fiscal, prin relaxarea fiscală de amploare, concretizată în reducerea ponderii veniturilor bugetare în PIB în 2019 comparativ cu 2015, cu

3,8 pp, iar cea a veniturilor fiscale cu 1,3 pp de PIB, în timp ce, per ansamblul UE acestea s-au majorat cu 0,4, respectiv, 0,7 pp de PIB.

Spațiul pentru creșterea performanței în domeniul colectării taxelor rămâne semnificativ, iar anularea proiectului de modernizare a administrației fiscale inițiat în anul 2013 în colaborare cu Banca Mondială și întârzierile unor măsuri vizând digitalizarea administrației fiscale sunt de natură să inverseze procesul de reformă administrativă inițiat în anii 2011-2013.

În anul 2013 a fost declanșat un proces de reformă a administrației fiscale românești în colaborare cu Banca Mondială (BM). Consiliul Fiscal a remarcat în rapoartele sale o serie de îmbunătățiri privind eficiența și simplificarea procesului administrativ de colectare a taxelor. În 2018, la inițiativa autorităților române, a fost sistat Proiectul de Modernizare a Administrației Fiscale (RAMP), care ar fi avut termen de finalizare anul 2021. Renunțarea la implementarea programului RAMP a determinat imposibilitatea realizării unui sistem informatic care să permită ANAF centralizarea datelor financiare din întreaga țară. În 2019, cu reconfirmare în anul 2020, a fost anunțată intenția de reluare a programului de informatizare a ANAF.

În 2019 se poate constata o deteriorare la nivelul utilizării fondului de rezervă, suma totală a cheltuielilor angajate în acest an reprezentând maximul perioadei analizate (2007-2019).

Deteriorarea utilizării fondului de rezervă apare atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din acest fond. Astfel, în anul 2019, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 5,2 mld. lei (1,4% din cheltuielile totale), din care aproximativ 4,3 mld. lei către administrația centrală și 0,9 mld. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă au crescut cu aproximativ 2,5 mld. lei, practic s-au dublat, ca urmare a majorării transferurilor către administrația centrală cu 2,8 mld. lei, în timp ce sumele redirecționate către autoritățile locale au fost mai mici cu aproximativ 0,3 mld. lei.

În acest context, se impune modificarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă.

Consiliul Fiscal apreciază drept necesară modificarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă, reiterând recomandarea privind specificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o transparentă mai ridicată, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului.

Cheltuielile de personal ale statului s-au majorat semnificativ în anul 2019, ponderea acestora în total venituri bugetare fiind

Comparativ cu anul 2018, cheltuielile de personal au crescut în standarde *cash* cu aproximativ 16,2 mld. lei (+18,8%), iar față de anul 2016 acest agregat s-a majorat substanțial cu circa 45,8 mld. lei (+79,5%). În urma majorărilor salariale din 2019, salariul mediu brut a ajuns la nivelul de 6.472 lei/lună în sectorul bugetar, fiind mai mare cu 36,6% față de cel din mediul privat. În comparație cu

superioară nivelurilor înregistrate în perioada pre-criză (2007-2008).

celelalte țări din UE, România înregistrează pentru al doilea an consecutiv cea mai ridicată pondere a cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare (33,8%), fiind chiar mai mare decât nivelurile din perioada pre-criză (2007-2008).

Capacitatea de autofinanțare a sistemului de pensii s-a îmbunătățit aparent în ultimii doi ani în urma transferului contribuțiilor de la angajator la angajat care a însemnat totodată și creșterea taxării muncii prin CAS. Dar această evoluție nu are corespondent într-o soliditate mai mare a bugetului public. Totodată, ponderea cheltuielilor de asistență socială în total venituri bugetare rămâne în continuare ridicată.

Începând cu anul 2018, modificarea regimului de impozitare a câștigurilor salariale prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat creșterea taxării muncii prin contribuții de asigurări sociale, taxarea la nivel agregat nefiind afectată deoarece a fost diminuat impozitul pe venit. Pe fondul acestor măsuri a fost aparent îmbunătățită capacitatea de autofinanțare a sistemului de pensii în ultimii ani. Astfel, deficitul bugetului de asigurări sociale s-a diminuat până la nivelul de 0,92% din PIB în 2019 de la 1,21% din PIB în 2018. Dar această diminuare nu are corespondent într-o soliditate mai mare a bugetului consolidat, existând nevoia unor ajustări macroeconomice considerabile. De altfel, estimările pentru perioada 2020-2022 arată deteriorarea stării bugetului de asigurări sociale.

Noua lege a pensiilor, deși cu temei în necesitatea de a corecta inechitățile, creează mari dificultăți bugetului public. Revenirea la sustenabilitate bugetară reclamă reconsiderarea calendarului de aplicare a legii pensiilor.

Legea nr. 127/2019 privind sistemul public de pensii, deși motivată de necesitatea de a corecta inechitățile, complică mult construcția bugetară pe termen mediu întrucât prevederile privind majorarea punctului de pensie (de la 1.265 lei în prezent la 1.775 lei din 1 septembrie 2020 și, respectiv, la 1.875 lei începând cu 1 septembrie 2021), modificarea formulei de calcul și noile drepturi instituite implică cheltuieli suplimentare de o magnitudine foarte mare. Astfel, cheltuielile cu asistența socială au ajuns în anul 2019 la nivelul de 10,8% din PIB și, potrivit calculelor Consiliului Fiscal, acestea sunt previzionate să se majoreze până la nivelul de 12,2% din PIB în 2020, 14,4% din PIB în 2021 și respectiv până la 15,5% din PIB în 2022, chiar și fără a lua în considerare impactul pandemiei COVID-19 asupra PIB.

În anul 2019 datoria publică a crescut la nivelul de 35,2% din PIB ca urmare a deficitului primar ridicat, impactul nefavorabil al acestuia fiind parțial compensat de efectele creșterii economice, ale ratei reale de dobândă și ale ajustării stoc-flux. Având în vedere cele mai recente prognoze ale CE,

Datoria publică, determinată potrivit metodologiei ESA 2010 și măsurată ca pondere în PIB, a înregistrat o creștere de la 34,7% în 2018 la 35,2% în 2019. Această evoluție a fost cauzată de nivelul înalt al deficitului primar (+3,1% din PIB, reprezentând cel mai ridicat deficit primar din UE în 2019), în timp ce creșterea economică reală (-1,4 pp ca impact), rata reală a dobânzii (-1,1 pp ca impact) și ajustarea stoc-flux (-0,2 pp ca impact) au acționat în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB. Având în vedere cele mai recente prognoze ale CE privind impactul economic al

conform calculelor CF, datoria publică este previzionată să crească accelerat pe parcursul următorilor 2 ani până la nivelul de 54,3% din PIB. Acest avans abrupt al datoriei publice generează o serie de provocări privind posibilitatea de acoperire a necesarului de finanțare.

Magnitudinea șocului provocat de pandemia COVID-19 a condus la o ajustare radicală a prognozelor de creștere economică a României, FMI și CE anticipând o contracție a PIB real situată între 5% și 6%. Prima rectificare bugetară din anul curent este construită pe un declin al PIB real de doar 1,9%. În acest context, Consiliul Fiscal apreciază că este necesar să fie avute în vedere încă două scenarii macroeconomice pentru anul 2020: o contracție a PIB real plasată în intervalul 4%-6%, respectiv o contracție mai severă a PIB, de 8%-9%.

pandemiei COVID-19, conform calculelor CF, este previzionată o creștere accelerată a datoriei publice pe parcursul următorilor 2 ani până la nivelurile de 45,9% din PIB în 2020, respectiv 54,3% din PIB în 2021, fiind depășite pragurile de 45% și 50% prevăzute de LRFB. În condițiile unor scenarii mai nefavorabile privind rata reală de creștere a PIB și evoluția ratei dobânzii, gradul de îndatorare ar putea ajunge la 56,7%, valoare situată în apropierea nivelului de referință de 60% conform procedurii de deficit excesiv. Totodată, este de așteptat ca avansul abrupt al datoriei publice să conducă la o creștere rapidă a necesarului de finanțare, ridicând o serie de provocări importante referitoare la capacitatea limitată de absorbție de datorie a pieței interne, incertitudinile privind disponibilitatea finanțării pe piețele externe și evoluția viitoare a costurilor de finanțare. În acest context, o resursă importantă de finanțare a economiei, începând din 2021, poate fi planul de redresare economică propus de CE, prin care România să beneficieze de circa 33 mld. euro.

Încă din anul 2019 s-a constatat o reducere a ritmului de creștere al economiei românești, în principal ca urmare a încetinirii cererii externe și a contracției producției industriale. Astfel, prognozele de la finalul anului anterior prefigurau un avans economic moderat în 2020, însă magnitudinea șocului provocat de pandemia COVID-19, fără precedent în istoria contemporană, a provocat o turnură nefavorabilă majoră și foarte rapidă în privința activității economice. În consecință, prognozele referitoare la dinamica PIB real au suferit ajustări radicale, fiind previzionată o contracție severă a economiei europene (-7,1% conform FMI, -7,4% conform CE) și a economiei românești (-5% conform FMI, -6% conform CE). Scenariul macroeconomic fundamentat de Guvern cu ocazia primei rectificări bugetare pe anul 2020 este mult mai optimist, fiind construit pe ipoteza unui declin al PIB real de 1,9%. În acest context, pornind de la analizele INS privind impactul economic al pandemiei, de la referința istorică a crizei economice declanșate în anul 2008 și de la alte date disponibile, Consiliul Fiscal apreciază că este prudent și necesar să fie avute în vedere încă două scenarii macroeconomice pentru anul curent: unul fundamentat pe o contracție a PIB real plasată în intervalul 4%-6%, și un scenariu ce prevede o contracție mai severă a PIB, de 8%-9%.

Modul de construire a bugetului inițial pe anul 2020 și a cadrului pe termen mediu asociat acestuia a indicat menținerea caracterului expansionist al politicii fiscal-bugetare, chiar și în contextul unui risc iminent de intrare în Procedura de deficit excesiv. Reducerea deficitului efectiv preconizată la acel moment pentru anul 2020 era bazată doar pe elemente temporare.

În luna martie CE a notificat România privind declanșarea PDE.

Prima rectificare bugetară din anul 2020 operată în aprilie 2020 în contextul circumstanțelor extraordinare determinate de pandemia COVID-19 a revizuit puternic în sus estimarea de deficit bugetar pentru anul în curs, dar CF apreciază că riscurile la adresa acesteia sunt înclinare semnificativ pe partea negativă. Menținerea calendarului actual de aplicare a legii pensiilor implică riscuri în creștere semnificativă privind sustenabilitatea datoriei publice pe termen scurt, mediu și lung.

Construcția bugetară inițială pentru anul 2020 și cadrul bugetar pe termen mediu asociat au menținut caracterul expansionist al politicii fiscal-bugetare, deși bugetul a fost construit în condițiile unui risc iminent de intrare în Procedura de deficit excesiv. Deși deficitul bugetar pentru anul 2019 era situat semnificativ peste pragul de 3% din PIB, reducerea preconizată pentru anul 2020 era realizabilă doar la nivelul elementelor temporare. Pe baza datelor disponibile la acel moment, nivelul deficitului bugetar estimat de CF pentru anul 2020 era de 4,6-4,8% din PIB (peste ținta MFP cu 1-1,2 pp din PIB), pe fondul unui decalaj negativ de venituri, unui cadru macroeconomic considerat drept optimist, a neluării în considerare a unor elemente de diminuare a veniturilor bugetare aflate în etapa finală a parcursului legislativ și a subdimensionării cheltuielilor cu bunuri și servicii și asistență socială.

CE a notificat România privind declanșarea PDE în martie a.c., stabilind un calendar de ajustare, în sensul reducerii graduale a deficitului efectiv și celui structural, vizând încetarea situației de deficit excesiv până cel târziu în anul 2022. Deși din luna martie regulile fiscale la nivel european au fost suspendate pentru a permite adoptarea unor măsuri pentru combaterea efectelor economice ale pandemiei, CE a reconfirmat pe 6 aprilie lansarea PDE în virtutea faptului că încălcările regulilor fiscale europene erau anterioare pandemiei.

În luna aprilie a.c., Guvernul a adoptat în mod excepțional proiectul de rectificare a BGC, în contextul declarării manifestării unor circumstanțe extraordinare reprezentate de pandemia COVID-19. CF își menține evaluarea cu privire la coordonatele cadrului fiscal-bugetar pentru anul 2020 din Opinia sa cu privire la proiectul de rectificare bugetară publicată în 24 aprilie a.c., considerând că, pe lângă scenariul macroeconomic asumat de Guvern și care conduce la un deficit de 6,7%, este prudent să fie avute în vedere încă două scenarii fundamentate pe o contracție mai severă a PIB real. Cele două scenarii ar conduce la deficite bugetare pentru anul 2020 de 8,1%-8,9% și respectiv, 9,9%-10,4% din PIB, mult peste estimarea curentă a Guvernului. Balanța riscurilor aferentă acestor estimări înclină, în opinia CF, pe partea negativă, respectiv înregistrarea unui nivel mai ridicat al deficitului bugetar.

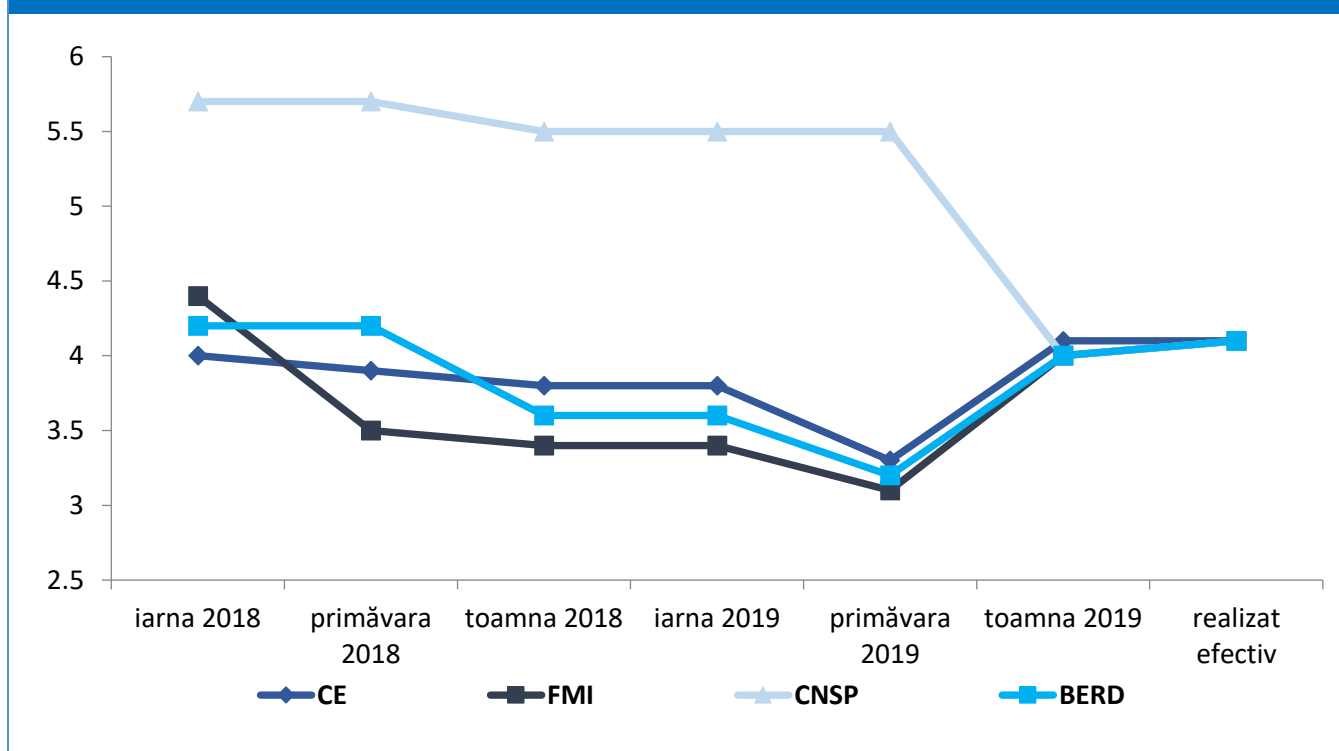
CF atrage din nou atenția că menținerea calendarului actual de aplicare a legii pensiilor, în lipsa unor măsuri compensatorii credibile și de amploare, ar face cvasi-imposibilă o reducere a

deficitului bugetar în anul 2021 față de nivelul din anul curent, în condițiile în care acesta este deja periculos de înalt. Revenirea la sustenabilitate fiscal-bugetară este esențială pentru parcurgerea acestei perioade foarte dificile și reclamă reconsiderarea calendarului de aplicare a legii a pensiilor, precum și comunicarea din timp, publică, a planurilor de politică fiscal-bugetară.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2019

În anul 2019 activitatea economică din România a continuat să evolueze pe un trend ascendent, ritmul de creștere stabilizându-se în apropierea nivelului de 4% (4,1% avans în termeni reali, față de 4,4% în anul precedent). Astfel, după o perioadă de creșteri succesive începând cu anul 2011, nivelul PIB real din anul 2019 este cu 28,3% mai mare decât cel înregistrat în anul 2008 când se consemnase valoarea maximă din perioada ante-criză. Traectoria economiei românești se înscrie în tendințele constatate la nivelul UE, unde anul 2019 a marcat un avans moderat, dar stabil în contextul unor evoluții pozitive în relațiile comerciale SUA-China, echilibrul fiind însă unul fragil pe fondul tensiunilor geopolitice și sociale existente². Prin comparație cu celelalte state UE, România s-a menținut în grupul top al creșterii economice la nivel european, în urma Irlandei (5,5%), Ungariei (4,9%), Maltei (4,4%) și Estoniei (4,3%).

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2019



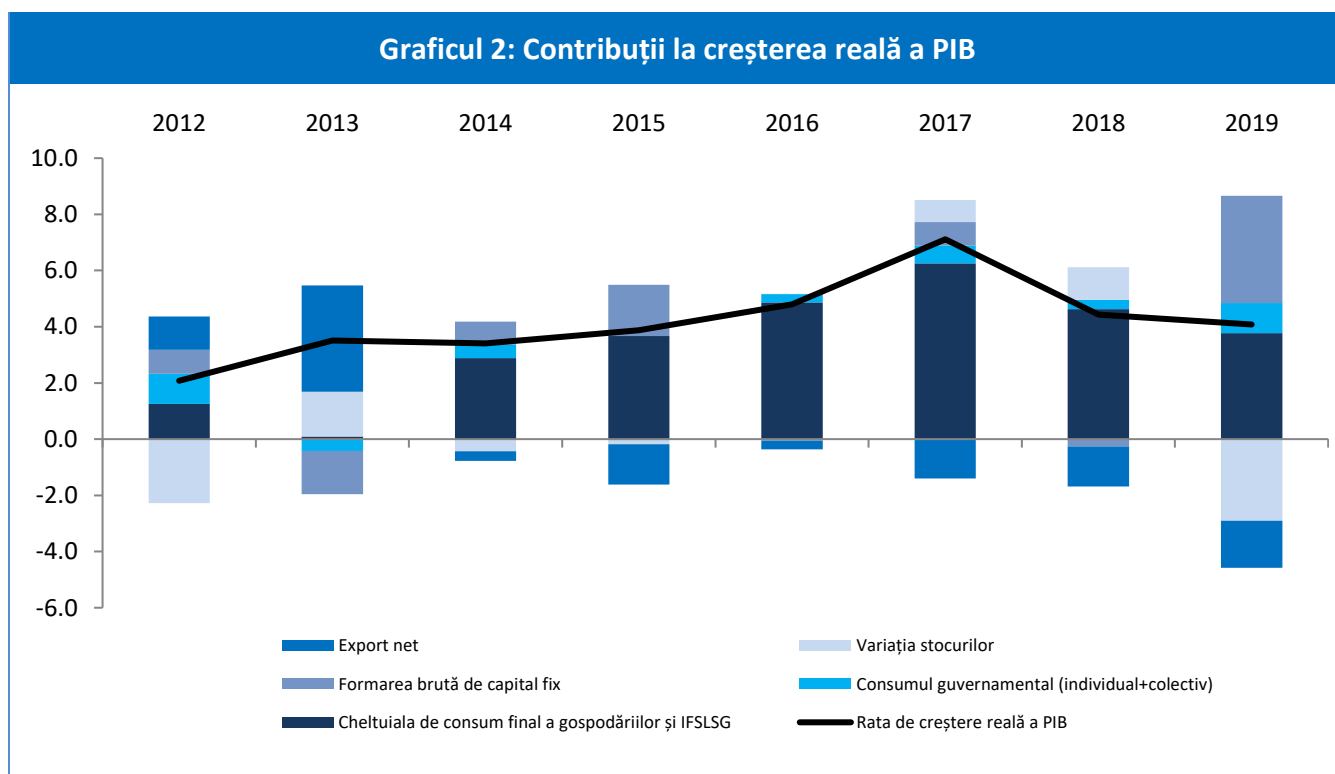
Sursa: CE, Fondul Monetar Internațional (FMI), CNSP, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)

Analizând [Graficul 1](#), se observă că prognozele CE, FMI și BERD din anul 2018 aveau în vedere o scădere sensibilă a ritmului de creștere economică în România pe parcursul anului 2019. Ulterior, prognozele au fost revizuite în sens ascendent, pe măsură ce rezultatele primelor trimestre ale anului 2019 au arătat evoluții superioare așteptărilor. În final, rata de creștere a PIB s-a situat în apropierea proiecțiilor CE, FMI și BERD de la începutul anului 2018. Prognozele CNSP s-au remarcat printr-un ecart pozitiv semnificativ în raport cu cele ale CE, FMI și BERD, fiind în medie mai optimiste cu circa 1,4 pp. Astfel,

² Conform prognozei de iarnă 2020 a Comisiei Europene.

comparativ cu prognoza inițială a CNSP de 5,5%, care a fost avută în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2019, creșterea economică efectiv înregistrată a fost mai redusă cu 1,4 pp, existând astfel premisele unor dificultăți în respectarea parametrilor planificați ai execuției bugetare. Cu toate acestea, subdimensionarea semnificativă a deflatorului PIB (care a avut o valoare de 6,9% față de proiecția de 2,1%) a făcut ca variabilele nominale ale cadrului macroeconomic (relevante din perspectiva veniturilor fiscale, cu excepția accizelor) să poată acomoda parțial supraestimarea ratei de creștere a PIB real.

Pe latura cererii (vezi *Graficul 2*), contribuția principală la creșterea economică de 4,1% înregistrată în anul 2019 a revenit cheltuielilor de consum final ale populației și formării brute de capital fix, cele două componente având un impact pozitiv de 3,8 pp fiecare asupra avansului economic. Dacă cheltuielile de consum ale populației au reprezentat principalul motor al creșterii în majoritatea anilor anteriori (aflate însă pe un trend descendent după contribuții de 6,3 pp în 2017, respectiv de 4,6 pp în 2018), este de remarcat revirimentul semnificativ al formării brute de capital fix după ce avusese o contribuție negativă (-0,3 pp) la creșterea economică din anul 2018 (parțial, și ca urmare a unui efect de bază favorabil). Totuși, trebuie menționat că evoluțiile istorice ale investițiilor indică mai degrabă inconsecvență, semnul contribuției acestora la creșterea economică alternând de patru ori în ultimii 5 ani, deși ar fi fost de așteptat ca investițiile să se situeze pe un trend ascendent pe fondul înregistrării de progrese în implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene. Un impact pozitiv a fost exercitat și de consumul guvernamental, care a avut o contribuție de 1,1 pp la creșterea PIB (în condițiile unui avans real de 6,4% față de anul precedent), aceasta fiind una dintre cele mai mari contribuții pozitive ale acestui factor la creșterea economică din ultima perioadă, o valoare similară fiind înregistrată în anul 2012.



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

În ceea ce privește contribuțiile negative la creșterea economică, se remarcă pentru al doilea an consecutiv, variația stocurilor cu un impact de -2,9 pp, după ce în anul precedent fusese factorul cu a doua cea mai mare contribuție pozitivă (1,2 pp). De asemenea, similar evoluțiilor înregistrate începând cu anul 2014, exportul net continuă să aibă un impact negativ asupra creșterii economice (-1,7 pp) pe fondul unei dinamici mai accentuate a importurilor (creștere reală de 8%) față de exporturi (creștere reală de doar 4,6%). Totodată, trebuie menționat că ritmurile de creștere ale ambelor componente se situează pe un trend descendent după anul 2016, când importurile înregistraseră o creștere de 16,5%, iar exporturile de 16%.

Pe partea de ofertă, creșterea PIB a fost susținută de aproape toate ramurile economiei naționale³, contribuțiile cele mai importante fiind aduse de: construcții (+1 pp), cu o pondere în formarea PIB de 6,4%, și de comerțul cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor; transport și depozitare; hoteluri și restaurante (+0,9 pp) cu o pondere în formarea PIB de 18,2%. În acest sens, trebuie remarcat revirimentul sectorului construcțiilor, pe fondul facilităților acordate în anul 2019, acest sector având un impact negativ asupra creșterii economice în anul anterior. Tot contribuții pozitive, dar de amploare mai redusă, s-au consemnat și în cazul următoarelor sectoare: activități profesionale, științifice și tehnice; activități de servicii administrative și activități de servicii suport (+0,4 pp) cu o pondere în formarea PIB de 7,8%, tranzacții imobiliare (+0,4 pp) cu o pondere în formarea PIB de 7,2%, informații și comunicații (+0,4 pp) cu o pondere în formarea PIB de 5,5%, administrație publică și apărare; asigurări sociale din sistemul public; învățământ; sănătate și asistență socială (+0,3 pp) cu o pondere în formarea PIB de 13,6%, respectiv activități de spectacole, culturale și recreative; reparații de produse de uz casnic și alte servicii (+0,3 pp) cu o pondere în formarea PIB de 3,4%. Singurele sectoare care au avut contribuții negative la creșterea economică sunt industria (-0,3 pp), aceasta având și cea mai mare pondere în formarea PIB (21,8%), respectiv agricultura, silvicultura și pescuitul (-0,1 pp), cu o pondere în formarea PIB de 4,1%. Astfel, este de remarcat declinul activității industriale după ce fusese principalul motor al creșterii economice în anii anteriori. Pe ansamblu, valoarea adăugată brută la nivelul întregii economii a avut o contribuție de 3,3 pp la creșterea economică, diferența de 0,8 pp fiind reprezentată de impactul impozitelor nete pe produs. Comparativ cu anul 2018, se constată o modificare semnificativă a aportului ramurilor economiei naționale la creșterea PIB, industria și construcțiile inversându-și rolurile de la sectorul cu cel mai mare impact pozitiv, la singurul sector cu o influență negativă.

Spre deosebire de anul 2018, care a fost caracterizat de o inflație înaltă cu evoluții lunare abrupte pe parcursul anului, indicatorul variind între 5,4% (mai 2018) și 3,3% (decembrie 2018), anul 2019 a înregistrat rate ale inflației ușor mai reduse, iar ecartul dintre valoarea maximă și valoarea minimă s-a redus considerabil⁴. Rata inflației la finalul anului 2019 (4%), cât și inflația medie anuală de 3,8% au depășit semnificativ valoarea de 2,8% luată în calcul pentru ambii indicatori la fundamentarea SFB 2019-2021. În ceea ce privește inflația IPC ajustată pentru a elimina efectele modificărilor de taxe și impozite,

³ Conform comunicatului de presă al INS din data de 7 aprilie 2020.

⁴ Conform rapoartelor asupra inflației din mai 2019, august 2019, noiembrie 2019 și februarie 2020, publicate de Banca Națională a României (BNR).

aceasta a avansat pe parcursului primului trimestru al anului 2019 până la nivelul de 3,6%, având apoi o traiectorie descrescătoare pe parcursul următoarelor două trimestre până la valoarea de 3,1%, pentru ca în trimestrul al patrulea să își reia evoluția ascendentă, la finalul anului consemnându-se o rată de 3,7%. Creșterea prețurilor la nivelul întregii economii, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 6,9% în anul 2019. Diferența dintre valoarea deflatorului și inflația medie anuală de 3,8% este atribuibilă în principal creșterilor de prețuri înregistrate la nivelul consumului guvernamental (8,2%) și la nivelul formării brute de capital (6,1%).

Anul 2019 a debutat cu o creștere a ratei inflației, care și-a întrerupt evoluția descendentă din ultima parte a anului anterior, astfel că la finalul lunii martie se consemna un avans de 0,8 pp față de luna decembrie a anului anterior și o depășire cu 0,5 pp a limitei superioare a intervalului de variație. La această evoluție au contribuit mai mulți factori cu impact nefavorabil precum: majorarea prețurilor la legume, majorarea cotațiilor internaționale ale țiteiului, deprecierea monedei naționale și creșterea accizei la țigarete. Totodată, primul trimestru al anului 2019 a consemnat o creștere de ansamblu a anticipațiilor inflaționiste ale agenților economici. După atingerea unui maxim de 4,1% în luna aprilie, rata inflației a cunoscut o ușoară scădere, înregistrând un nivel de 3,8% la finele lunii iunie, ceea ce reprezintă o diminuare de 0,2 pp față de trimestrul anterior. Această evoluție a fost cauzată de influența factorilor exogeni reprezentați de corecția cotațiilor țiteiului pe piețele internaționale (pe fondul îngrijorărilor cu privire la încetinirea economiei globale), respectiv de devansarea calendarului de creștere a accizelor la produsele din tutun. Trimestrul al treilea a debutat cu o revenire a inflației la nivelul de 4,1%, urmată de o diminuare treptată până la nivelul de 3,5%, fiind astfel atinsă limita superioară a intervalului de variație asociat țintei de 2,5%. Descrășterea inflației a avut loc pe fondul reducerii prețului legumelor (ca urmare a recoltei favorabile obținute la nivel european), în timp ce o influență contrară a fost exercitată de prețurile produselor din tutun, precum și de persistența presiunilor inflaționiste din partea factorilor fundamentali (inflația de bază înregistrând o creștere ușoară pe parcursul trimestrului trei). Luna octombrie a consemnat reintrarea temporară a inflației în interiorul intervalului de variație (nivel de 3,4%), însă ulterior s-au înregistrat creșteri treptate ale acesteia până la valoarea de 4% la finalul lunii decembrie, ceea ce reprezintă un avans cu aproape 0,6 pp față de trimestrul anterior, respectiv o depășire cu 0,5 pp a limitei superioare a intervalului de variație. Această evoluție a fost cauzată preponderent de manifestarea unui efect de bază la nivelul combustibililor, de șocurile de natura ofertei înregistrate la nivelul unor produse agroalimentare, respectiv de deprecierea moderată a monedei naționale. Totodată, spre deosebire de rata inflației IPC, inflația de bază a avut o traiectorie ascendentă pe parcursul întregului an (de la 2,5% la 3,7%, la finalul lui 2019), reflectând atât impactul factorilor conjuncturali (deprecierea monedei naționale, creșterea tarifelor în sectorul de telecomunicații ca efect al modificărilor legislative introduse la finalul anului 2018, șocurile de ofertă pe segmentul cărnii de porc ca urmare a manifestării virusului pestei porcine la nivel global), cât și al celor fundamentali (presiuni inflaționiste persistente pe fondul costurilor cu forța de muncă ale companiilor, respectiv al cererii excedentare de consum).

Având în vedere evoluția inflației în 2019, BNR a menținut neschimbată rata dobânzii de politică monetară la nivelul de 2,5% pe parcursul întregului an. În mod similar, rata rezervelor minime obligatorii a fost menținută la valoarea de 8%, atât în cazul pasivelor în lei, cât și al pasivelor în valută.

În ceea ce privește poziția externă, anul 2019 a consemnat continuarea tendinței de majorare a deficitului de cont curent, acesta atingând nivelul de 4,6% din PIB față de 4,4% în 2018, pe fondul unei creșteri cu 1,2 mld. euro (+13,6%) față de anul precedent, în timp ce PIB a avansat cu 9,1% în termeni nominali. Adâncirea deficitului de cont curent a fost determinată, în principal, de deficitele bugetare ridicate din ultimii ani, economia românească fiind caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene, singular în regiune, care ridică provocări importante pentru politica fiscal-bugetară. Totodată, traiectoria de adâncire a deficitului de cont curent ridică semne de întrebare privind pericolozitatea dezechilibrelor externe și de competitivitate, Tabloul de bord european stabilind un prag de atenție atunci când media deficitelor din ultimii 3 ani depășește 4% din PIB. În cazul României, această medie a atins nivelul de 3,9% din PIB, fiind situată în imediata proximitate a acestui prag.

Majorarea deficitului de cont curent a fost cauzată, în cea mai mare parte, de adâncirea deficitului balanței bunurilor și serviciilor de la 6,4 mld. euro în anul 2018 la 8,6 mld. euro în anul 2019 (situația fiind determinată de evoluția balanței bunurilor care s-a deteriorat cu aproape 2,6 mld. euro, în timp ce balanța serviciilor a înregistrat un excedent mai mare cu 0,4 mld. euro față de anul precedent). Contribuții favorabile la evoluția deficitului de cont curent au avut și balanța veniturilor primare⁵, al cărei deficit s-a redus cu 0,7 mld. euro, respectiv balanța veniturilor secundare⁶, al cărei excedent s-a majorat cu 0,2 mld. euro. În termeni nominali, exporturile de bunuri și servicii au continuat să crească și în anul 2019, înregistrând un avans de 5,9% față de anul anterior (+5 mld. euro), însă această evoluție este semnificativ inferioară ritmului de 9,3% consemnat în anul 2018. Pe de altă parte, ritmul de creștere a importurilor s-a menținut la un nivel superior exporturilor (+8,2%, reprezentând +7,5 mld. euro), însă și aici s-a constatat o încetinire importantă față de anul 2018, când se consemnase o creștere de 11,5%.

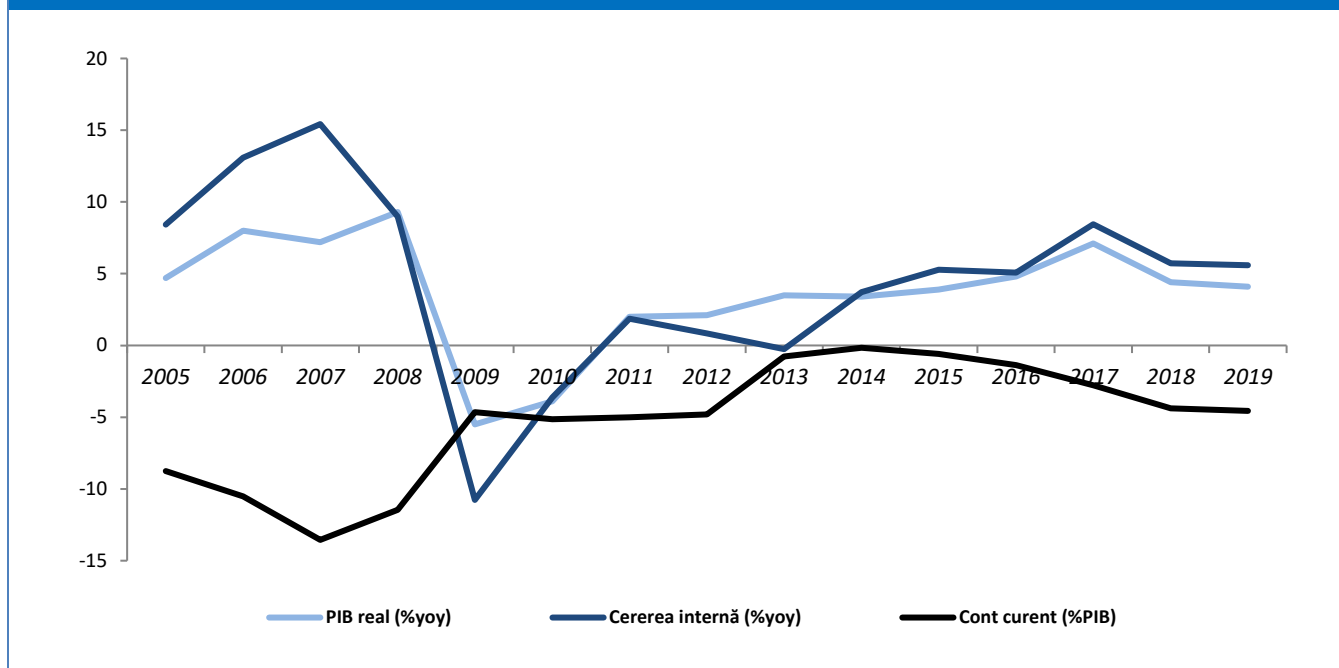
Analizând modificarea soldului contului curent al balanței de plăți din perspectiva exprimării sale ca diferență între rata de economisire și cea de investire, se remarcă faptul că rata de economisire s-a menținut la un nivel similar anului anterior, în timp ce rata de investire a crescut cu circa 0,2 pp, explicând astfel majorarea deficitului de cont curent cu 0,2 pp din PIB (de la 4,4% la 4,6%). Comparând aceste rezultate cu cele din anul 2007, când s-a înregistrat cel mai important deficit de cont curent din intervalul

⁵ Veniturile primare reprezintă veniturile cuvenite pentru contribuția la procesul de producție sau pentru furnizarea de active financiare sau din cesionarea resurselor naturale, în relația rezident-nerezident. Veniturile primare includ remunerarea salariaților, veniturile din investiții și alte venituri (de tipul impozitelor pe producție și importuri, respectiv al subvențiilor pe producție și pe produs).

⁶ Veniturile secundare reprezintă transferurile curente dintre rezidenți și nerezidenți. Un transfer este o tranzacție unilaterală ce corespunde furnizării unui bun, serviciu, activ financiar sau alt activ, atunci când nu există o contraprestație economică corespunzătoare. Transferurile curente sunt clasificate în funcție de sectorul instituțional care efectuează sau primește transferul: administrația publică sau alte sectoare. Transferurile curente ale administrației publice cuprind impozite pe venit, avere etc., contribuții sociale, beneficii sociale, cooperare internațională curentă, transferuri curente diverse și contribuția la bugetul UE (calculate pe baza TVA și VNB). Transferurile curente ale altor sectoare includ impozite pe venit, avere etc., contribuții sociale, prestații sociale, prime nete de asigurare, despăgubiri din asigurări, transferuri curente diverse (transferuri personale între gospodăriile populației rezidente și nerezidente din care fac parte și remiterile lucrătorilor).

analizat (13,6% din PIB), ajustarea la nivelul actual s-a realizat preponderent prin reducerea ratei de investire cu 8,4 pp, în timp ce rata de economisire a avansat cu doar 0,6 pp.

Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2019



Sursa: BNR, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Investițiile directe ale nerezidenților în România au înregistrat un nivel de 5.334 mil. euro în anul 2019, această valoare reprezentând o creștere de doar 1,3% față de anul 2018. Astfel, se constată menținerea investițiilor directe ale nerezidenților pe o traiectorie moderat ascendentă, nivelurile înregistrate în ultimii trei ani fiind semnificativ superioare mediei din intervalul 2010-2015. Totuși, acestea rămân mult reduse față de perioada premergătoare crizei, valoarea medie anuală a investițiilor străine directe în perioada 2007-2008 fiind de circa 8.373 mil. euro. În ceea ce privește investițiile străine directe nete⁷, acestea au înregistrat o scădere de 3,9% față de anul precedent, atingând nivelul de 5.368 mil. euro. În condițiile acestei deteriorări, la care se adaugă adâncirea semnificativă a deficitului de cont curent, investițiile străine directe nete au finanțat doar circa 53% din acesta.

În 2019, datoria externă brută a României a crescut cu 6% față de anul anterior, atingând un nivel de 105,9 mld. euro la sfârșitul lunii decembrie, însă pe fondul dinamicii superioare a PIB, ponderea datoriei externe în PIB s-a redus marginal până la nivelul de 48%. Astfel, în urma reducerii treptate a ponderii datoriei externe în PIB din ultimii ani, se constată, o ameliorare importantă față de perioada 2010-2012 când indicatorul se situa în jurul valorii de 75%. Pe de altă parte, în anul 2019, se remarcă accentuarea ritmului de creștere al datoriei externe comparativ cu perioadele anterioare. Totodată, este de așteptat ca indicatorul să înregistreze creșteri semnificative în viitor pentru a reflecta deteriorarea soldului contului curent.

⁷ Investițiile străine directe nete reprezintă valoarea totală a investițiilor nerezidenților în economia internă din care se deduc investițiile rezidenților în străinătate.

Din totalul datoriei externe la finalul anului 2019, 69,6% era reprezentată de datoria pe termen lung, această categorie înregistrând o majorare semnificativă, respectiv de 5,4 mld. euro (7,9%) față de anul precedent. Datoria externă pe termen scurt a crescut cu 0,7 mld. euro (2,1%), ajungând la nivelul de 32,2 mld. euro, iar ponderea sa în totalul datoriei externe s-a diminuat cu 1,2 pp de la 31,6% în 2018, la 30,4% în 2019⁸. Astfel, în anul 2019 se observă o inversare a tendinței de reaşezare a datoriei externe pe maturități manifestată prin reducerea ponderii datoriei pe termen lung începând cu anul 2014 (situată în jurul nivelului de 80% în perioada 2013-2014) în favoarea datoriei externe pe termen scurt. Pe de altă parte, 2019 reprezintă al doilea an de pe parcursul ultimului deceniu în care ponderea datoriei externe pe termen lung s-a situat sub pragul de 70%. În acest sens, trebuie menționat că orientarea datoriei către scadențe mai reduse poate contribui la vulnerabilizarea poziției externe a României în situația apariției unor dificultăți de acces la finanțare.

Evoluția datoriei externe pe termen lung în anul 2019 a fost determinată în principal de emisiunile de obligațiuni pe piețele internaționale din aprilie și iulie 2019, prin intermediul cărora statul român a atras o finanțare totală de aproape 5 mld. euro cu scadențe cuprinse între 7 și 30 de ani⁹, și de majorarea datoriei externe private (+1,4 mld. euro). Aceste evoluții au fost parțial contrabalansate de reducerea creditelor financiare cu 1,5 mld. euro și de diminuarea depozitelor nerezidenților (-0,7 mld. euro).

Dinamica creditului neguvernamental s-a menținut pe o traiectorie ascendentă, înregistrând în decembrie 2019 o creștere de 2,44% în termeni reali față de aceeași perioadă a anului precedent. Totodată, se observă o încetinire a ritmului de creștere al acestui indicator monetar. Astfel, creditele în lei s-au majorat cu 5,04% în termeni reali, în timp ce creditele în valută au continuat să piardă teren, diminuându-se cu 1,10% în echivalent euro. Printre factorii care au contribuit la dinamica activității de creditare se pot menționa creșterea veniturii disponibil (pe fondul majorărilor salariale din sectorul public și privat) și evoluția favorabilă a pieței muncii (manifestată prin reducerea ratei șomajului, creșterea câștigului salarial mediu pe economie și majorarea salariului minim garantat). Pe de altă parte, în anul 2019, standardele de acordare a creditelor către populație s-au înăspriț semnificativ pe fondul intrării în vigoare de la 1 ianuarie a măsurilor prudențiale adoptate de BNR privind limitarea gradului de îndatorare. Totodată, evoluția adversă a nivelului ratelor de dobândă în contextul accentuării presiunilor inflaționiste a determinat, începând cu luna mai 2019, înlocuirea dobânzii de referință pentru creditele acordate în lei reprezentată de ROBOR cu IRCC (Indicele de referință pentru creditele consumatorilor). Nivelul noului indice, calculat ca medie ponderată a ratelor de dobândă cu volumele tranzacțiilor de pe piața interbancară, a fost inferior celui înregistrat de ROBOR, având impact asupra costului creditelor cu dobândă variabilă. Cererea de credite din partea populației a avut o evoluție discontinuă, marcată de o scădere accentuată în primul trimestru, o creștere semnificativă în trimestrul al doilea, urmată de menținerea unui nivel constant în trimestrul III, iar în ultimul trimestru s-a înregistrat o creștere importantă a cererii pentru creditele imobiliare și o reducere de aceeași amplitudine a cererii pentru creditele de consum. În ceea ce privește companiile, standardele de creditare s-au înăspriț în a doua

⁸ Conform informațiilor disponibile pe site-ul BNR.

⁹ Conform datelor privind datoria publică, disponibile pe site-ul MFP.

jumătate a anului, iar cererea pentru credite s-a situat pe un trend ascendent, cea mai mare creștere fiind înregistrată în al doilea trimestru al anului 2019¹⁰.

Rata creditelor neperformante a continuat evoluția descendentă din anii anteriori, atingând valoarea de 4% în decembrie 2019, față de 5% în decembrie 2018. De asemenea, din punct de vedere macroprudențial se poate constata o lichiditate confortabilă la nivelul sistemului bancar, raportul credite/depozite aferent sectorului neguvernamental consolidându-se sub pragul de 100% (72,8% în decembrie 2019, față de 76,2% în decembrie 2018).

Evoluția moderat pozitivă a activității de creditare în anul 2019 se datorează atât dinamicii creditelor acordate populației (+3,4% în termeni reali), cât și dinamicii creditelor acordate companiilor nefinanciare (+2,2% în termeni reali). În cazul creditelor acordate populației, avansul se datorează exclusiv componentei în lei (+9,3% în termeni reali), în timp ce creditele acordate în valută au suferit o scădere de 10,3% în echivalent euro. Pe segmentul companiilor nefinanciare, variația pozitivă a fost determinată de creșteri ale tuturor fluxurilor de credite, atât în lei (+0,2% în termeni reali), cât și în valută (+6,82% în echivalent euro).

Piața muncii a continuat evoluția din anii anteriori, numărul mediu de salariați majorându-se până la 5.154 mii de persoane¹¹, reprezentând un avans de 1,7% față de anul anterior, în condițiile unei creșteri cu 1,7% a numărului de angajați din sectorul concurențial, respectiv cu 1,6% a numărului de angajați din sectorul bugetar¹². Astfel, rata șomajului BIM și-a menținut evoluția descendentă din anii anteriori și a atins nivelul de 3,9%, acesta reprezentând minimul consemnat începând cu anul 2004¹³.

În anul 2019, câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 4.923 lei¹⁴, reprezentând o creștere de 13% față de anul 2018. Astfel, câștigul salarial mediu net a fost de 3.036 lei, în creștere cu 14,9% față de anul precedent, iar câștigul salarial real a înregistrat o creștere cu 10,7%, în condițiile unei inflații medii anuale de 3,8%. Dinamica pozitivă a salariului mediu pe economie a fost susținută atât de evoluția câștigurilor din sectorul public (+15,1% la câștigul salarial mediu brut, pe fondul continuării măsurilor de majorare a salariilor în sectorul bugetar), cât și a celor din sectorul privat (+12,3% la câștigul salarial mediu brut, pe fondul menținerii unei piețe tensionate a muncii și din cauza exodului de forță de muncă). Nu în ultimul rând, un alt factor care a influențat dinamica salariului mediu pe economie este reprezentat de creșterea salariului minim garantat, începând cu 1 ianuarie 2019, la nivelul de 2.080 lei (de la 1.900 lei în decembrie 2018).

Având în vedere obligația Consiliului Fiscal de a include în raportul său anual o evaluarea *ex post* a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară care face obiectul

¹⁰ Conform sondajelor trimestriale ale BNR privind creditarea companiilor nefinanciare și a populației.

¹¹ Conform prognozei CNSP din aprilie 2020, varianta preliminară.

¹² Sectorul bugetar cuprinde activitățile economice de administrație publică, învățământ, sănătate și asistență socială, exclusiv forțele armate și personalul asimilat. Sectorul concurențial este aproximat prin eliminarea sectorului bugetar din valorile înregistrate pe totalul economiei.

¹³ Conform datelor privind rata șomajului disponibile pe site-ul INS.

¹⁴ Conform prognozei CNSP din aprilie 2020, varianta preliminară.

raportului (conform art. 61 al LRFB), *Tabelul 1* prezintă principalele prognoze macroeconomice din SFB 2019-2021 în comparație cu valorile realizate efectiv la nivelul anului 2019, conform celor mai recente date disponibile.

Tabelul 1: Principali indicatori macroeconomici în 2019 (prognoză SFB versus realizări)

	SFB 2019-2021	Efectiv 2019
	modificare procentuală față de anul anterior	
Produsul intern brut		
Produsul intern brut (mld. lei)	1.022,47	1.059,80
Produsul intern brut real	5,5	4,1
Deflatorul PIB	2,1	6,9
Utilizarea PIB		
Consumul final	5,9	6,0
Cheltuiala pentru consumul privat	6,4	5,9
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	4,0	6,4
Formare brută de capital fix	6,9	18,2
Exporturi (volum)	6,9	4,6
Importuri (volum)	7,8	8,0
Rata inflației		
Sfârșitul anului	2,8	4,0
Medie anuală	2,8	3,8
Piața muncii		
Rata șomajului BIM (sf. per.)	4,1	3,9
Număr mediu salariați	3,4	1,7
Câștigul salarial mediu brut	14,7	13,0

Sursa: CNSP, Eurostat, MFP

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2019

III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2019

Modalitatea de elaborare și implementare a politicilor fiscal-bugetare din România în ultimii ani a fost caracterizată de o serie de trăsături comune, acestea reieșind de altfel din analiza realizată în cadrul acestui raport:

- România a practicat în perioada 2006-2019 o politică fiscală puternic prociclică, stimulând economia în perioadele de expansiune (2006-2008 și 2016-2019) și frânând în perioadele în care aceasta a operat sub potențial (2010-2015), contribuind la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie;
- O astfel de abordare conduce la epuizarea spațiului fiscal necesar pentru stimularea economiei în perioade de recesiune și poate constrânge sever politica fiscal-bugetară în perioade economice dificile precum în condițiile pandemiei. În aceste condiții, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a stabilizatorilor automați este sever amputată de politica discreționară prociclică;
- În ceea ce privește relevanța regulilor bugetare și angajamentul față de respectarea disciplinei fiscale, se poate aprecia că, de la elaborarea LRFB în anul 2010 și până în prezent, regulile fiscale au exercitat o constrângere slabă asupra decidenților de politici fiscal bugetare;
- Regula privind deficitul structural (obiectiv pe termen mediu de -1% din PIB) a fost încălcată începând cu anul 2016, fără a fi prevăzută explicit calea de ajustare la OTM. Practic, singura ancoră a politicii fiscal-bugetare a fost reprezentată de pragul de 3% din PIB pentru deficitul bugetar efectiv;
- Consiliul Fiscal a arătat în numeroase rânduri că ideea potrivit căreia ar fi suficientă menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB este eronată; acest nivel nu reprezintă o „țintă”, ci un plafon a cărui atingere este permisă doar în condiții ciclice adverse, de recesiune profundă, ceea ce nu a fost cazul României în perioada 2016-2019;
- Două vulnerabilități importante ale construcțiilor bugetare din ultimii ani au fost reprezentate de a) nivelul foarte redus al veniturilor fiscale comparativ cu celelalte țări din UE și de b) rigidizarea tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare, ponderea cheltuielilor cu salariile și pensiile depășind în prezent 75% din veniturile fiscale. Ambele elemente sunt de natură să micșoreze semnificativ marja de manevră a decidenților de politici fiscal-bugetare. În perioada 2016-2019 aceste vulnerabilități au fost amplificate de reducerea semnificativă a impozitării inițiată prin noul Cod Fiscal aplicabil din anul 2016, relaxare fiscală de altfel continuată ulterior, precum și de majorările accelerate ale salariilor din sectorul public;
- Nu stocul datoriei publice este cea mai mare problemă pentru finanțele publice, ci deficitele mari și în creștere, presiunile foarte mari pe bugetul public, care reclamă corecții majore în anii ce vin.

III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Conform art. 61, alin. (2), din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată (LRFB), Raportul anual al Consiliului Fiscal trebuie să conțină „o analiză cu privire la derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară și bugetul anual” și să includă:

- a) evaluarea ex-post a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului, inclusiv semnalarea, dacă este cazul, a unor eventuale deviații persistente de același sens ale prognozelor macroeconomice față de datele efective, care s-au înregistrat pe o perioadă de cel puțin 4 ani consecutivi;
- b) evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;
- c) evaluarea performanței Guvernului și a modului cum au fost respectate principiile și regulile prevăzute de prezenta lege în anul bugetar precedent;
- d) opiniile și recomandările Consiliului Fiscal în vederea îmbunătățirii politicii fiscal-bugetare în anul bugetar curent, în conformitate cu principiile și regulile prevăzute de prezenta lege.

Potrivit prevederii art. 26 alineatul (1) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) are obligația de a înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani, însoțită de proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor specificate în cadrul fiscal-bugetar. Strategia fiscal-bugetară (SFB) aferentă perioadei 2019-2021 a fost elaborată și aprobată în luna martie 2019¹⁵, concomitent cu elaborarea propunerii de buget, ceea ce implică un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2019 în cele două documente sus-menționate.

În aceste condiții, obligația Consiliului Fiscal de a evalua în cadrul Raportului anual obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget rezidă într-o analiză ex-post a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget, monitorizarea respectării ex-ante a regulilor cu privire la limitele stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor fiind, în această situație, irelevantă. Consiliul Fiscal atrage atenția asupra perpetuării acestei situații în ultimii 6 ani, respectiv emiterea de către guvern a Strategiei fiscal-bugetare (sau a unei variante actualizate) concomitent cu proiectul de buget al anului aferent, ceea ce este în contradicție cu principiile planificării fiscal-bugetare, subminându-se rolul de orientare pe care o strategie fiscal-bugetară pe termen mediu trebuie să îl aibă pentru fundamentarea bugetului. De altfel, pentru anul 2019 au fost elaborate trei proiecte de buget (și, respectiv, trei SFB) în

¹⁵ Varianta finală a SFB, alte două variante fiind publicate pe 31 ianuarie 2019, respectiv 8 februarie, fiecare corespunzătoare câte unui proiect de buget.

perioada ianuarie-martie. În acest context, Consiliul Fiscal a emis două Opinii¹⁶, corespunzătoare bugetului inițial (31 ianuarie), respectiv celui aprobat de Parlament (9 martie). Mai mult, pentru prima dată de la constituirea Consiliului Fiscal, ținta de deficit bugetar a fost majorată ulterior depunerii proiectului de buget în Parlament, fiind încălcate prevederile art. 15 ale Legii finanțelor publice.

Bugetul general consolidat pentru anul 2019 (în varianta sa actualizată din 9 martie 2019) a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică care estima o creștere în termeni reali a PIB de 5,5%, ținta de deficit bugetar fiind proiectată în termeni *cash* la 2,76% din PIB (comparativ cu un deficit de 2,82% din PIB în 2018), respectiv un deficit în termeni ESA 2010 de 2,78% din PIB, în scădere comparativ cu estimarea de la acea dată pentru anul anterior (2,88% din PIB¹⁷). În condițiile unei creșteri a deviației pozitive a PIB, menținerea deficitului bugetar în apropierea plafonului de 3% a implicat deteriorarea soldului structural și o deviație de amploare de la obiectivul pe termen mediu (OTM) de 1% din PIB în termeni de deficit structural, respectiv, un deficit structural proiectat pentru anul 2019 la 2,97% din PIB, în ușoară scădere comparativ cu nivelul estimat la acea dată pentru anul 2018, la 3,03% din PIB¹⁸. Consiliul Fiscal a considerat cu ocazia elaborării Opiniei sale că țintele bugetare propuse prin proiectul de buget aferent anului 2019, precum și prin Strategia fiscal-bugetară 2019-2021, reflectă lipsa oricărei ajustări structurale în perioada 2019-2020, deviația față de obiectivul pe termen mediu continuând să se plaseze la un nivel ridicat, respectiv de circa 2 pp din PIB. Mai mult, prin prisma faptului că România făcea deja încă din anul 2017 obiectul procedurii de deviație semnificativă de la OTM, Comisia Europeană (CE) recomandând la finele lunii noiembrie 2018 o ajustare anuală de 1% din PIB în anul 2019 și de 0,75% din PIB în anul 2020, prin parametrii bugetului inițial, România s-a abătut substanțial de la regulile fiscale existente la nivelul UE transpuse și în LRFB, mecanismul automat de corectare a acestor abateri prevăzut în legislația națională și europeană nefiind funcțional.

Execuția bugetară finală a consemnat depășirea semnificativă a țintei de deficit bugetar, potrivit metodologiei *cash*, deficitul bugetar situându-se la un nivel de 4,56% din PIB, respectiv 48,3 mld. lei (comparativ cu o proiecție de 28,25 mld. lei), în contextul unui PIB nominal cu 37,3 mld. lei mai ridicat comparativ cu cel avut în vedere la fundamentarea bugetului inițial. Conform metodologiei ESA, deficitul bugetar s-a adâncit la 45,5 mld. lei, respectiv, 4,29% din PIB, semnificativ peste nivelul proiectat în bugetul inițial și depășind cu 1,3 pp din PIB limita prevăzută de bratul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, de 3% din PIB, ceea ce a determinat lansarea de către CE a Procedurii de deficit excesiv la adresa României la data de 4 martie 2020.

Diferența dintre nivelurile deficitului bugetar potrivit celor două metodologii poate fi explicată de elemente care acționează în ambele sensuri, respectiv unele care afectează doar deficitul bugetar potrivit metodologiei naționale, iar altele doar pe cel conform metodologiei europene. Astfel,

¹⁶ Prima la data de 5 februarie (conform primei propuneri de buget pe anul 2019), cea de a doua (conform noilor parametri ai legii bugetare pe anul 2019 aprobați în Parlament), pe 11 martie 2019.

¹⁷ La momentul elaborării bugetului (martie 2019). Conform datelor actualizate în mai 2020 deficitul în termeni ESA 2010 pentru anul 2018 este de 2,93% din PIB.

¹⁸ La momentul elaborării bugetului (martie 2019). Conform datelor actualizate în mai 2020 deficitul structural pentru anul 2018 este de 2,92% din PIB.

principalele elemente¹⁹ care explică ecartul de 2,8 mld. lei între deficitul potrivit ESA 2010 și cel potrivit metodologiei naționale au fost reprezentate de:

- acordarea de super-dividende din rezerve acumulate anterior de către companiile de stat care afectează doar datoria publică potrivit metodologiei europene (ecart: +1,6 mld. lei);
- achitarea de avansuri pentru cumpărarea de echipamente militare care urmează să fie recunoscute în standarde ESA 2010 doar la livrare (ecart: -2,98 mld. lei);
- diferențe între deciziile de plată a sumelor privind restituirea taxei de poluare (1,46 mld. lei) și cele efectiv plătite (3,04 mld. lei), rezultând un ecart de -1,58 mld. lei;
- plata de sume în contul Legii 85/2016 deja înregistrate în execuția ESA în anul 2016 (ecart: +0,5 mld. lei);
- diferențe în tratamentul cheltuielilor cu dobânzile, cele potrivit ESA 2010 fiind mai ridicate comparativ cu standardele *cash* (ceea ce acționează în sensul unui deficit ESA mai mare decât cel *cash* cu 1,07 mld. lei);
- diferențe dintre încasările din contribuții sociale și TVA potrivit ESA și cele *cash* de -1,56 mld. lei (aferele lunii ianuarie 2019);
- diferențe între deciziile de despăgubire stabilite de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în cuantum de 1,32 mld. lei și sumele efectiv plătite în cuantum de 1,25 mld. lei (ecart: +0,07 mld. lei);
- contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice: -1,25 mld. lei (comparativ cu +0,3 mld. lei înregistrate în anul anterior, în anul 2019 companiile de stat au adus o contribuție pozitivă la reducerea ecartului).

În esență, deși au existat elemente cu impact semnificativ asupra deficitului bugetar doar potrivit unei metodologii, cumulată multe dintre acestea s-au anulat reciproc. Trebuie remarcat că decizia de a obliga companiile de stat să distribuie dividende suplimentare²⁰ din rezervele acumulate în anii precedenți nu a influențat deficitul bugetar potrivit metodologiei europene, cea relevantă pentru evaluarea regulilor fiscale la nivel european.

Din perspectiva regulilor politicii fiscal-bugetare, plafoanele nominale în care ar fi trebuit să se încadreze în anul 2019 soldul BGC, soldul primar, cheltuielile totale ale BGC (exclusiv veniturile din fonduri europene post-aderare, fonduri pre-aderare și asistența financiară a altor donatori), precum și cheltuielile de personal au fost stabilite prin OUG nr. 14/12.03.2019²¹ (a se vedea [Tabelul 2](#)). Execuția bugetară relevă nerespectarea *ex-post* a plafoanelor nominale și ca pondere în PIB pentru majoritatea indicatorilor (cu excepția cheltuielilor de personal), chiar dacă valoarea PIB nominal a fost net superioară celei estimate inițial (+37,3 mld. lei). Practic, la elaborarea, respectiv în execuția bugetului pentru anul

¹⁹ Date prelucrate din tabelele privind notificarea datoriei și deficitului guvernamental, <https://insse.ro/cms/ro/content/nivelul-datoriei-%C8%99i-deficitului-guvernamental>.

²⁰ Acestea sunt tratate de Eurostat drept o dezinvestire a companiilor publice și nu venituri bugetare.

²¹ Prin Decizia Curții Constituționale a României nr. 128/2019 proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor depus la finele lunii februarie a fost declarat neconstituțional, aprobarea plafoanelor (14 martie 2019) fiind subsecventă aprobării SFB 2019-2021 (9 martie 2019), o situație de asemenea inedită.

2019 au fost eludate majoritatea regulilor fiscale consfințite de legislația europeană și cea națională (LRFB).

Astfel, în etapa de elaborare a bugetului pentru anul 2019, similar anilor precedenți, s-a încălcat cvasi-totalitatea regulilor fiscale²² privind:

- prezentarea unui calendar de ajustare prin care deficitul structural anual converge către OTM, agreat cu instituțiile Uniunii Europene (art. 7 litera c), măsuri de corectare a deviației de la OTM (art. 14 alin. 1) și calea de ajustare către OTM (art. 26 alin. 3);
- creșterea anuală a cheltuielilor administrației publice (art. 12 litera d));
- termenul de elaborare a strategiei fiscal-bugetare (art. 26 alin. 1), atestarea conformității SFB și cadrului fiscal-bugetar asociat cu LRFB (art. 29 alin. 4);
- obligația Guvernului de a prezenta parlamentului un buget anual care să respecte principiile, regulile fiscale și orice alte prevederi ale LRFB (art. 30 alin. 4), iar în lipsa conformării cu acestea, declarația de conformitate să menționeze abaterile, măsurile și termenele prin care Guvernul va asigura conformitatea cu acestea (art. 30 alin. 5).

Raportat la execuția bugetară, s-au încălcat *ex-post* aproape toate regulile fiscale (exceptând cele privind cheltuielile de personal – în termeni nominali și procent din PIB), respectiv:

- soldul BGC ca nivel exprimat atât ca procent în PIB, cât și în termeni nominali (art. 12 lit. a), respectiv lit. b) și soldul primar al BGC (art. 12 lit. b);
- încadrarea în plafoanele nominale stipulate de OUG nr. 14/2019 pentru cheltuielile totale, nete de asistența financiară din partea UE și a altor donatori (art. 12 lit. c);
- interdicția de a majora, în contextul rectificărilor bugetare, cheltuielile totale ale BGC (nete de asistența financiară din partea UE și a altor donatori), exceptând situația în care aceasta se realizează exclusiv pentru serviciul datoriei publice sau plata contribuției României la bugetul UE (art. 24).

În [Tabelul 2](#) se prezintă limitele specificate în cadrul fiscal-bugetar inițial, stabilite prin OUG nr. 14/2019 (cu albastru) și, respectiv, datele din execuția bugetară (cu negru). Cifrele în italic reprezintă valorile indicatorilor din bugetul inițial recalulate cu date actualizate privind valoarea PIB nominal (1059,8 mld. lei, de la 1022,5 mld. lei în bugetul inițial). Se observă că, luând în calcul valoarea actualizată a PIB (rândul al treilea), la toți indicatorii, exceptând cheltuielile de personal, au fost depășite limitele exprimate ca pondere în PIB. Practic, creșterea cheltuielilor totale a fost rezultatul subdimensionării semnificative în bugetul inițial a cheltuielilor cu asistența socială, cu bunurile și serviciile, precum și a celor de capital.

²² Aceste abateri de la LRFB au fost recunoscute ca atare și în textul OUG nr. 14/2019.

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale* și de personal

	OUG nr. 14/2019			Execuție 2019		
	Sold BGC	Cheltuieli totale*	din care: Cheltuieli de personal	Sold BGC	Cheltuieli totale*	din care: Cheltuieli de personal
mil. lei	-28.248,7	337.207,3	102.420,1	-48.300,2	344.404,1	102.341,2
% din PIB proiect buget	-2,76%	33,0%	10,0%			
% din PIB date semi-definitive	-2,67%	31,8%	9,7%	-4,56%	34,9%	9,7%

*Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori

Sursa: MFP, Eurostat

În continuare, se prezintă evoluția principalelor agregate bugetare și evaluarea conformității cu regulile fiscale pe parcursul anului, prin prisma celor două rectificări bugetare.

Prima rectificare bugetară, aprobată în luna august (OUG nr. 12/14.08.2019) a majorat veniturile și cheltuielile totale ale bugetului general consolidat (BGC) comparativ cu bugetul inițial aprobat, cu 2,23 mld. lei, respectiv cu 2,44 mld. lei²³, deficitul BGC fiind majorat cu 0,2 mld. lei. Proiectul de rectificare bugetară a fost însoțit de Ordonanța nr. 6/2019 privind instituirea unor facilități care acordă, în principal, o amnistie a unor obligații bugetare - principale și accesorii - condiționată de plata integrală a obligațiilor fiscale pentru anul 2019, cu un impact estimat de MFP la 1,89 mld. lei, Consiliul Fiscal apreciind în Opinia sa că acesta nu poate fi luat în considerare *ex ante* în proiecția veniturilor bugetare.

Raportat la limitele plafoanelor stipulate de OUG nr. 14/2019²⁴, Consiliul Fiscal a consemnat încălcarea parțială a regulilor fiscale instituite de LRFB, astfel:

- neîncadrarea în plafoanele nominale din OUG nr. 14/2019 pentru deficitul bugetar și deficitul bugetar primar (art. 12 lit. b) - depășire cu 0,2 mld. lei, menținerea ponderii în PIB fiind posibilă doar ca urmare a revizuirii ascendente a nivelului PIB nominal²⁵;
- neconformare cu art. 12 lit. c) - nivelul prevăzut pentru cheltuielile totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori a depășit plafonul OUG nr. 14/2019 cu 3,1 mld. lei, din care doar 2,2 mld. lei reprezintă suplimentarea sumelor destinate plății contribuției României la bugetul UE (justificând doar parțial majorarea, conform art. 24);
- neconformarea cu prevederile art. 26 alin. (5) și cu art. 14, prin neaplicarea recomandării CE de a iniția o ajustare structurală de 1% din PIB în cursul anului 2019.

Veniturile bugetare, inclusiv schema tip *swap* (850 mil. lei, cu efect simetric pe venituri și cheltuieli), au fost revizuite ascendent cu circa 2,23 mld. lei, ca urmare a majorării estimărilor privind veniturile

²³ La momentul elaborării Opiniei Consiliului fiscal (6 august 2019), datele primite de la MFP indicau majorarea veniturilor cu 2,4 mld. lei, și a cheltuielilor cu 2,6 mld. lei, față de bugetul inițial.

²⁴ OUG nr. 12/2019 a stipulat derogările de la regulile, redefinind plafoanele din OUG nr. 14/2019.

²⁵ Dată fiind evoluția PIB în primele 6 luni 2019, acesta a fost majorat cu 8,5 mld. lei (la 1.031 mld. lei).

nefiscale, impozitul pe profit și a fondurilor europene prin decontarea *ex post* a unor proiecte realizate anterior din resurse publice interne, compensate parțial de reducerea estimărilor privind încasările din contribuții de asigurări și de majorarea sumelor rambursate aferente taxei auto (înregistrate ca venituri negative).

În structura agregatelor de venituri, nete de *swap*, au fost operate următoarele revizui:

- *Venituri fiscale* - s-au operat majorări la: *impozitul pe profit*: +1,1 mld. lei (din care 0,8 mld. lei impactul pozitiv al amnistiei fiscale și a măsurilor ANAF, Consiliul Fiscal evaluând în Opinia sa o supraestimare a acestuia în același cuantum), *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (+0,7 mld. lei), *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+0,6 mld. lei), *accize* (+0,5 mld. lei). S-a redus estimarea privind *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-1,9 mld. lei²⁶). Încasările din *TVA* au fost menținute neschimbate, în Opinia sa, CF arătând că gradul de realizare a programului semestrial de 91,5%, corespunzând unui minus de 2,8 mld. lei, ar fi impus reducerea acestora, iar premisa MFP privind compensarea acestuia cu efectul cumulat al amnistiei fiscale, angajamentului ANAF de creștere a eficienței colectării în cea de a doua parte a anului, coroborat cu estimarea unei evoluții mai favorabile a bazei macroeconomice relevante, a fost considerată de CF ca puțin probabil de a se realiza, evaluându-se o supraestimare a acestora cu 3-4 mld. lei;
- *Venituri nefiscale* - au fost majorate cu 2 mld. lei, pe seama performanței peste așteptări a încasărilor aferente primului semestru al anului (+1,1 mld. lei) extrapolate pentru întregul an. CF a avertizat că, dincolo de impactul negativ asupra potențialului de investiții al companiilor de stat generat de prelevarea de către acționarul majoritar a profiturilor acumulate în anii anteriori sub forma unor super-dividende, o astfel de evoluție nu poate avea caracter de continuitate, determinând, cel mai probabil, diminuarea încasărilor bugetare în perioada următoare;
- *Contribuții de asigurări sociale* (-2,2 mld. lei, în linie cu execuția din primul semestru). În Opinia sa, CF a menționat că nerealizarea încasărilor la 6 luni (2,3 mld. lei) nu a fost extrapolată la nivelul întregului an, MFP contând pe obținerea unor venituri adiționale de circa 1,1 mld. lei din amnistia fiscală, pe care CF le-a considerat drept improbabil de a fi realizate. Astfel, CF a identificat un gol suplimentar de venituri raportat la cel estimat de MFP de circa 2 mld. lei;
- *Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență* (+1,9 mld. lei), corespunzând intenției autorităților de a deconta *ex-post* pe fonduri UE proiecte realizate cu finanțare non-UE. Consiliul Fiscal, și-a exprimat în Opinia sa rezerve privind materializarea acestei intenții, date fiind riscurile semnificative privind atât eligibilitatea incertă a acestor proiecte din perspectiva acordării finanțării europene, cât și timpul scurt rămas până la finalul anului pentru clarificarea acestei spețe cu reprezentanții CE;
- Au fost reduse cu 0,6 mld. lei estimările cu privire la *intrările de fonduri europene*. CF a considerat în Opinia sa că, în contextul în care execuția bugetară indica în primul semestru un grad de realizare

²⁶ Respectiv, rambursări ale taxei auto de 2,8 mld. lei în execuția primului semestru, comparativ cu o estimare inițială de 1 mld. lei.

de 22% din totalul anual, din care, la nivelul *fondurilor structurale și de coeziune*, 18% din programul anual, va fi foarte puțin probabilă realizarea acestor estimări.

Cheltuielile bugetare, exclusiv schema tip *swap*, au fost majorate cu 2,4 mld. lei, în principal pe seama unor creșteri semnificative pentru:

- *Cheltuieli de capital*: +3,75 mld. lei. din care, 1,5 mld. lei pentru suplimentarea sumelor aferente Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL);
- *Cheltuieli cu asistența socială* (+1 mld. lei), pe fondul sub-bugetării inițiale, validând avertizarea CF din Opiniile sale anterioare (5 februarie și 11 martie 2019). Având în vedere execuția la zi, precum și majorarea prevăzută a punctului de pensie de la 1 septembrie 2019, Consiliul Fiscal a identificat în Opinia sa un necesar de alocări suplimentare de circa 2,5 mld. lei, în contextul menținerii deciziei de plată în avans cu câteva zile a pensiilor distribuite prin intermediul Poștei Române înainte de finalul anului;
- *Cheltuielile de investiții* (din surse interne și externe) cu 1,93 mld. lei;
- *Fondul de rezervă bugetară* (+0,5 mld. lei²⁷).

În sens descendent au operate revizuri la:

- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (-1,3 mld. lei), dată fiind sub-execuția masivă din primul semestru a intrărilor din fonduri europene;
- *Bunuri și servicii* (-0,4 mld. lei) - în Opinia sa, CF a arătat că reducerea apare nejustificată, în contextul depășirii programului semestrial cu circa 0,44 mld. lei, și a unui ritm de creștere din primele 6 luni de 13,4%, peste cel proiectat inițial pentru întregul an (8,8%), apreciind că depășirea țintei la finalul anului poate fi de ordinul a 1-2 mld. lei;
- *Subvenții* (-0,4 mld. lei).

În Opinia sa privind prima rectificare bugetară, CF a avertizat că există riscuri semnificative de depășire nu numai a țintei de deficit asumate, dar și a nivelului de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar, cu peste 0,5-0,7% din PIB, în absența unor măsuri compensatorii.

A doua rectificare bugetară²⁸, aprobată la finele lunii noiembrie (OUG nr. 71/29.11.2019), a prevăzut o revizuire de mari proporții și în sens descendent la nivelul veniturilor BGC, acestea fiind diminuate cu 18,3 mld. lei, în timp ce nivelul cheltuielilor totale a fost redus cu doar 620 mil. lei, deficitul nominal fiind superior celui estimat în contextul primei rectificări bugetare cu 17,6 mld. lei, respectiv, un nivel de 46,1 mld. lei (+17,9 mld. lei peste plafonul statuat prin OUG nr. 14/2019). Astfel, în Opinia sa, CF a subliniat că rectificarea bugetară a recunoscut minusurile semnificative de venituri și necesarul suplimentar de cheltuieli identificate anterior de CF, și relevate de execuția bugetară la zi.

²⁷ Prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice.

²⁸ Opinia CF publicată în data de 28.11.2019 a avut la bază setul de indicatori transmiși de MFP în data de 26.11.2019, care diferă substanțial de cei aprobați ulterior în Parlament.

În acest context, deviațiile de la regulile fiscale au fost pe măsura revizuirilor operate, consfințind astfel nerespectarea cvasi-majorității regulilor fiscale cu excepția celor privind cheltuielile de personal.

Față de prima rectificare bugetară, s-a mai consemnat depășirea plafoanelor cu: 5,4 mld. lei pentru *cheltuielile totale, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori* (decalaj de 8,6 mld. lei față de limita din OUG nr. 14/2019) și cu 18,1 mld. lei pentru *soldul primar al BGC* (cu 18,3 mld. lei comparativ cu plafonul definit de OUG nr. 14/2019). Astfel, prin cea de a doua rectificare bugetară pe anul 2019 s-au încălcat prevederile art. 12, lit. a) - c), art. 17 alin. 2²⁹, art. 24, art. 26 alin. (4) și (5) ale LRFB. OUG nr. 71/29.11.2019 a stipulat derogările de la regulile fiscale mai sus menționate, redefinind plafoanele din OUG nr. 14/2019.

Comparativ cu prima rectificare bugetară, **veniturile BGC**, considerând valori nete de *swap*³⁰, au fost revizuite în jos cu 18,3 mld. lei, cu diminuarea semnificativă la nivelul:

- *Veniturilor fiscale* (-10,5 mld. lei). Din acestea, au fost revizuite în jos: *TVA* (-3,45 mld. lei, confirmând evaluarea CF din Opinia privind prima rectificare bugetară); *impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital* (-1,24 mld. lei, din care *impozit pe profit*: - 0,4 mld. lei³¹, CF considerând încă o posibilă supraestimare cu 0,2-0,3 mld. lei), *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-1,66 mld. lei³²); *accize* (-0,4 mld. lei, CF evaluând o posibilă realizare peste așteptări, de circa 0,4 mld. lei);
- *Sumelor primite de UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020* (-6 mld. lei), *alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență* (-1,8 mld. lei), avertizarea CF din Opinia anterioară privind riscul iminent al nematerializării acestor sume fiind validată - solicitarea Guvernului de a deconta *post factum* din fonduri UE sume cheltuite de la bugetul de stat în perioada 2014-2019 prin PNDL a fost refuzată de către CE);
- *Contribuțiilor sociale* (-2,9 mld. lei, validând evaluările din opiniile anterioare ale CF, la care s-a adăugat impactul dat de încetinirea dinamicii indicatorilor pieței muncii);
- *Veniturilor nefiscale* (-0,9 mld. lei), pe fondul evoluției încasărilor sub așteptări (validând avertizarea CF din Opinia la prima rectificare) și a nerealizării veniturilor suplimentare din valorificarea bunurilor confiscate.

În Opinia sa privind ce de-a doua rectificare, CF a reiterat importanța aplicării consecvente a principiului prudenței în politica fiscală, prin includerea doar *ex post* a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării, sau din alte inițiative de tipul amnistiei fiscale, în construcția bugetară.

Eliminând influența schemelor tip *swap*, **cheltuielile bugetare** au fost revizuite ascendent cu 620 mil. lei.

²⁹ Cheltuielile de personal au fost majorate cu 335 mil. lei comparativ cu prima rectificare.

³⁰ În sumă de 850 mil. lei, similar primei rectificări bugetare.

³¹ Justificată de MFP prin nerealizarea impactului preconizat din amnistia fiscală.

³² Factorul determinant a fost neaprobarea în anul 2019 a calendarului licitației privind vânzarea licențelor de tip 5G (estimate în bugetul inițial la 2,4 mld. lei).

Au fost majorate estimările pentru: cheltuieli cu *asistență socială* (+4 mld. lei, în linie cu estimările CF), *bunuri și servicii* (+1,05 mld. lei, CF avertizând asupra riscului depășirii în execuție cu 1-2 mld. lei), cheltuieli de *capital* (+0,9³³ mld. lei), *alte transferuri* ³⁴ (+0,4 mld. lei); cheltuieli de *personal* (+0,34 mld. lei). Aceste majorări au fost compensate parțial de reduceri la nivelul: *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare 2014-2020* (-6,74 mld. lei); *cheltuielilor aferente programelor cu finanțare rambursabilă* (- 0,2 mld. lei); *dobânzi*, (-0,44 mld. lei) și *subvenții* (-0,15 mld. lei).

Cheltuielile de investiții au fost reduse cu 5,2 mld. lei, confirmând rezervele exprimate de Consiliul Fiscal în Opiniile sale privind bugetul inițial și la prima rectificare bugetară; de altfel, reducerea masivă a cheltuielilor cu proiecte cu finanțare din fonduri UE a fost doar într-o mică măsură compensată de majorarea cheltuielilor de capital din surse interne.

În Opinia sa asupra celei de a doua rectificări bugetare, CF a apreciat că principalii factori care au condus la derapajul bugetar de proporții sunt de natură permanentă, fiind dificil de corectat, necesitând măsuri credibile de consolidare bugetară pe termen scurt și mediu.

În ceea ce privește **relevanța regulilor bugetare** și angajamentul față de respectarea disciplinei fiscale, se poate aprecia că, de la elaborarea LRFB în anul 2010 și până în prezent, regulile fiscale naționale au exercitat o constrângere slabă asupra decidenților de politici fiscale și bugetare, ceea ce a determinat:

- ✓ nerespectarea plafoanelor anuale stabilite pentru deficitul BGC, deficitul primar, cheltuielile totale și cele de personal, acestea fiind frecvent încălcate ex-post;
- ✓ încălcarea frecventă a interdicției privind majorarea cheltuielilor totale și a celor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare;
- ✓ strategia fiscal-bugetară nu a fost elaborată la timp (31 iulie);
- ✓ de regulă, măsurile de reducere a impozitelor și taxelor nu au fost însoțite de măsuri coerente de compensare;
- ✓ regula privind deficitul structural (obiectiv pe termen mediu de -1% din PIB) a fost încălcată începând cu anul 2016, fără a fi prevăzută explicit calea de ajustare la OTM în strategiile fiscal bugetare aferente perioadei 2017-2019;
- ✓ singura ancoră a politicii fiscal-bugetare în perioada 2016-2019 a fost reprezentată de pragul de 3% din PIB pentru deficitul bugetar efectiv, CF avertizând de fiecare dată că acest nivel nu reprezintă o „țintă”, ci un plafon a cărui atingere este permisă doar în anumite condiții ciclice adverse sau de recesiune, care, în cazul României, nu s-au manifestat în acest interval de timp.

³³ Pentru suplimentarea sumelor aferente Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL) cu 1,8 mld. lei.

³⁴ Pentru finanțarea proiectelor din Programul pentru stimularea înființării întreprinderilor mici și mijlocii Start-Up Nation România și a proiectelor ISPA din domeniul transporturilor.

Nerespectarea regulilor fiscale este evidențiată prin ușurința cu care guvernul și-a asumat de fiecare dată derogările de la regulile fiscale consfințite de LFRB cu ocazia elaborării bugetului inițial și a celor două rectificări din anul 2019.

Consiliul Fiscal constată permanentizarea situației de inoperabilitate *de facto* a cadrului fiscal-bugetar bazat pe reguli stipulate atât în LFRB, cât și de Tratatul european la care România a aderat. De altfel, conduita neconformă a politicii fiscale din România și nerespectarea tratatelor europene în domeniu au fost sancționate la nivelul Comisiei Europene, **prin deschiderea procedurii de deficit excesiv - componentă a brațului corectiv a Pactului de stabilitate și creștere (PSC) - la adresa României în martie 2020 după ce, începând cu anul 2017 a fost plasată în procedura de deviație semnificativă de la OTM - componentă a brațului preventiv al PSC, autoritățile române ignorând toate recomandările CE din perioada 2017-2019 privind reducerea deficitului structural.**

Consiliul Fiscal a avertizat în Rapoartele sale din anii 2016-2018 asupra riscului țintirii unui deficit bugetar în proximitatea plafonului de 3% din PIB, susceptibil de a crea premisele necesității de a adopta măsuri de ajustare structurală, în condițiile intrării în faza descendentă a ciclului economic, care era probabil să înceapă din anul 2020. Mai mult, CF a avertizat că menținerea ori înscrierea pe o traiectorie chiar și moderată de creștere a raportului datorie publică/PIB în contextul unei perioade de avânt economic maschează acumularea unor vulnerabilități care se vor materializa într-o (inevitabilă) viitoare fază descendentă a ciclului economic. De notat că, în documentele care însoțesc Recomandarea CE privind declanșarea procedurii de deficit excesiv la adresa României din 4 martie 2020³⁵, deviația PIB (engl. *output gap*) pentru anul 2019 este estimată la 0,1% din PIB potențial (față de 0,7% în anul anterior) cu rezerva că, în contextul unui deficit de cont curent în lărgire, a creșterilor salariale și ale ratei inflației, este probabil ca reversarea ciclului economic să se producă mai rapid decât ar indica valoarea decalajului de producție. În cazul României, se manifestă și o constrângere suplimentară, legată de dimensiunea relativ ridicată a datoriei publice raportat la cea a sectorului financiar intern, implicând o capacitate limitată de absorbție de către acesta a unui stoc suplimentar de datorie publică. De altfel, în *Monitorul sustenabilității datoriei publice* publicat de CE în luna ianuarie 2020³⁶ (înaintea izbucnirii pandemiei Covid-19), datele pentru România indică mari riscuri privind sustenabilitatea fiscală pe termen mediu și lung, estimându-se că datoria publică va crește rapid până în 2025, depășind valoarea de referință de 60% din PIB prevăzută în Tratat, ajungând în anul 2030 la peste 90% din PIB, în ipoteza păstrării politicilor actuale (calendarul de aplicare a legii pensiilor) și urmare a creșterii costurilor legate de îmbătrânirea populației. În acest sens este de menționat și valoarea foarte ridicată a deficitului primar structural, aflat în creștere constantă în ultimii 4 ani, care a atins 5,2% în anul 2019 (cel mai ridicat nivel înregistrat în UE), de la 3,1% în anul 2018, 1,8% în anii 2016-2017, comparativ cu 0,4% în 2015.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/files/126-7-recommendation-council-recommendation-end-excessive-deficit-situation_en.

³⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2019_en.

De altfel, în raportul elaborat de CE în noiembrie 2018³⁷ în cadrul Procedurii de deviație semnificativă de la OTM, fusese emisă o altă avertizare privind nerespectarea pasului de ajustare recomandat în rapoartele emise anterior, cu recomandarea unei ajustări anuale a soldului structural de 1% din PIB începând din anul 2019, conform cerințelor componentei preventive a Pactului de Stabilitate și Creștere.

În continuare se prezintă evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2019 în standarde cash (*Tabelul 3*) și o analiză sintetică a execuției bugetare.

Rezultatele **execuției bugetare** (inclusiv schema *swap*) din anul 2019 indică un deficit bugetar în termeni cash cu 20,05 mld. lei peste cel estimat în programul inițial (+1,89% din PIB), veniturile fiind cu 21,4 mld. lei sub așteptările inițiale, iar cheltuielile cu doar 1,36 mld. lei.

Veniturile bugetare nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au fost cu 21,4 mld. lei mai mici comparativ cu estimarea inițială, în principal ca urmare a nerealizărilor³⁸ din: *venituri fiscale* (-5,48 mld. lei, ca rezultat al unor venituri mult sub cele din bugetul inițial în principal rezultate din: *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-3,51 mld. lei), *TVA* (-3,47 mld. lei), *impozit pe salarii* (-0,6 mld. lei)); *contribuții de asigurări sociale* (-6,24 mld. lei), pe fondul sub-evaluării acestui agregat încă din bugetul inițial și al impactului negativ al dinamicii anvelopei salariale situate sub evaluarea inițială; *sume primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020* (-8,67 mld. lei); *venituri nefiscale* (-1,2 mld. lei). Încasări peste nivelul estimat în bugetul inițial, dar de mică amplitudine, s-au înregistrat la: *impozitul pe profit* (+0,53 mld. lei), *accize* (+0,36 mld. lei) și *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (+0,33 mld. lei).

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2019

(standarde cash, mld. lei)

	Buget inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție
Venituri totale	341,8	344,1	325,8	320,4
Venituri fiscale	161,6	162,8	156,1	156,1
Contribuții de asigurări sociale	117,2	115,1	112,1	111,0
Fonduri UE post-aderare, pre-aderare și asistență financiară din partea altor donatori	33,7	35,0	27,2	25,3
Cheltuieli totale, din care:	370,1	372,5	371,9	368,7
Cheltuieli curente, din care:	345,0	343,6	342,1	342,3
Proiecte din fonduri UE	38,4	37,3	30,6	28,0
Cheltuieli de capital	25,1	28,9	29,8	30,1
Deficit bugetar	-28,2	-28,5	-46,1	-48,3

Sursa: MFP

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/recommendation-council-recommendation-view-correcting-significant-observed-deviation-adjustment-path-toward-medium-term-budgetary-objective-romania-1_en.

³⁸ În linie cu rezervele exprimate de Consiliul Fiscal în Opinia referitoare la bugetul inițial.

Nivelul **cheltuielilor bugetare** a fost inferior cu 1,4 mld. lei valorii estimate inițial. Astfel, principalele categorii la nivelul cărora s-au înregistrat reduceri au fost *cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare 2014-2020* (-10,5 mld. lei) și *plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent* (-3,7 mld. lei), compensate parțial de creșteri peste nivelul programat inițial la: *cheltuieli cu asistența socială* (+5,15 mld. lei, pe seama bugetării inițiale insuficiente acoperirii măsurilor de creștere a punctului de pensie de la 1 septembrie 2019, validând avertizările CF din Opiniile sale); *cheltuieli de capital* (+4,95 mld. lei pentru compensarea parțială a cheltuielilor de investiții ca urmare a nerealizării de anvergură a *cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*); *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+4,2 mld. lei, urmare a sub-bugetării inițiale); *alte cheltuieli* (+1,5 mld. lei).

În **Tabelul 4** se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare după standarde naționale (*cash*), exprimate ca procente din PIB. Punctele de referință pentru anul 2019 sunt anul anterior și anul 2009, care a marcat vârful perioadei de recesiune urmare a crizei financiare globale declanșate în anul 2008.

Din perspectiva metodologiei naționale, față de anul anterior, în anul 2019 s-a consemnat o deteriorare a deficitului bugetar de 1,69 pp din PIB, veniturile bugetare înregistrând o reducere de 0,75 pp din PIB, în timp ce cheltuielile bugetare s-au majorat cu 0,93 pp din PIB.

Veniturile BGC care au avut cea mai nefavorabilă evoluție au fost: *sumele primite de la UE în contul plăților efectuate* (-0,46 pp din PIB), pe fondul unui grad redus de absorbție; venituri *nefiscale* (-0,29 pp din PIB) și veniturile *fiscale* (-0,23 pp din PIB, din care veniturile din impozitul pe venit au fost mai mici cu 0,2 pp din PIB raportat la cele realizate în anul 2018, iar încasările din TVA cu 0,07 pp mai reduse). Aceste evoluții nefavorabile au fost parțial compensate la nivelul agregat al veniturilor bugetare, de încasări mai ridicate din *contribuții de asigurări sociale* (+0,17 pp din PIB) și din impozitul pe profit (+0,04 pp din PIB).

Pe partea de cheltuieli, comparativ cu anul anterior s-au înregistrat majorări importante la următoarele agregate bugetare: *cheltuieli de personal* (+0,61 pp din PIB), pe fondul continuării calendarului de creștere a salariilor din sistemul bugetar conform Legii salarizării; *cheltuieli de capital* (+0,33 pp din PIB) pentru acomodarea reducerii finanțării din surse externe a cheltuielilor de investiții; *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+0,29 pp din PIB); *cheltuieli cu asistența socială* (+0,18 pp din PIB). Reduceri ale cheltuielilor bugetare comparativ cu anul anterior s-au regăsit la nivelul celor *cu dobânzi* (-0,21 pp din PIB) și *subvenții* (-0,03 pp din PIB).

Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde cash (% din PIB)

	2009	2015	2017	2018	Buget inițial 2019	Execuție 2019	Buget inițial 2019/2018	Execuție 2019/ 2018	Execuție 2019/ 2009
Venituri totale	29,6	32,8	29,4	31,0	32,3	30,2	1,3	-0,8	0,6
Venituri fiscale	16,4	19,4	16,3	15,0	15,2	14,7	0,3	-0,2	-1,7
Impozit pe venit	3,5	3,7	3,5	2,4	2,2	2,2	-0,1	-0,2	-1,3
Impozit pe profit	2,0	1,9	1,7	1,6	1,6	1,7	0,0	0,0	-0,3
Impozite și taxe pe proprietate	0,6	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0	-0,1
TVA	6,5	8,0	6,2	6,2	6,3	6,2	0,0	-0,1	-0,3
Accize	2,9	3,7	3,1	3,0	2,9	3,0	-0,1	0,0	0,0
CAS	9,0	8,1	8,4	10,3	11,1	10,5	0,8	0,2	1,5
Venituri nefiscale	3,1	2,7	2,5	2,8	2,7	2,6	-0,2	-0,3	-0,6
Donații	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	2,4	2,0	2,85	3,18	2,39	0,3	-0,5	2,0
Cheltuieli totale	36,6	34,2	32,2	33,9	34,9	34,8	1,1	0,9	-1,8
Cheltuieli de personal	8,8	7,3	8,1	9,0	9,6	9,7	0,6	0,6	0,8
Bunuri și servicii	5,3	5,7	4,7	4,7	4,6	5,0	-0,1	0,3	-0,4
Dobânzi	1,1	1,3	1,2	1,4	1,3	1,1	-0,1	-0,2	0,0
Subvenții	1,4	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	-0,7
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post- aderare	0,5	3,4	2,2	2,6	3,6	2,6	1,0	0,0	2,1
Asistență socială	12,0	10,7	10,8	10,6	10,3	10,8	-0,3	0,2	-1,2
Cheltuieli de capital	4,1	2,6	2,3	2,5	2,4	2,8	-0,1	0,3	-1,3
Sold bugetar	-6,95	-1,45	-2,83	-2,87	-2,67	-4,56	0,2	-1,7	2,4

Sursa: MFP, calcule CF

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

În [Tabelul 5](#) se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, exprimate ca procente din PIB. Analiza anului 2019 este făcută comparativ cu evoluțiile din anul anterior și, respectiv din anul 2009, caracterizat de un deficit bugetar la un maxim istoric.

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă de timp relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 9,1% din PIB în anul 2009 la 0,6% din PIB în 2015. Anii 2016-2019 au marcat însă o reversare a acestui trend, înregistrându-se o creștere importantă a deficitului bugetar față de anul 2015, pe fondul scăderii masive a veniturilor (cu 3,8 pp în anul 2019 comparativ cu 2015), anulându-se astfel parțial și de o manieră abruptă, rezultatele procesului de consolidare fiscală.

Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB

	2009	2015	2016	2017	2018	2019	Modificări 2019/2018	Modificări 2019/2009
Total venituri, din acestea:	30,3	35,5	31,9	30,8	31,9	31,7	-0,2	1,4
Venituri fiscale, din care:	16,2	19,9	17,8	16,4	15,3	15,4	0,1	-0,8
Impozite indirecte, din care:	10,2	13,3	11,3	10,3	10,4	10,6	0,1	0,3
TVA	6,3	8,1	6,4	6,2	6,3	6,2	-0,1	-0,1
Accize + taxe vamale	3,9	5,2	4,9	4,1	4,1	4,4	0,2	0,4
Impozite directe, din care:	5,9	6,6	6,4	6,1	4,9	4,8	-0,1	-1,1
Impozit pe venit	3,3	3,7	3,6	3,6	2,1	:	:	:
Impozit pe profit	2,3	2,3	2,2	2,0	2,4	:	:	:
CAS	9,7	8,1	8,8	9,4	11,4	11,3	-0,1	1,6
Alte venituri curente	1,4	2,1	1,6	1,6	2,0	1,8	-0,2	0,4
Total cheltuieli, din care:	39,4	36,1	34,5	33,5	34,8	36,0	1,2	-3,4
Consum intermediar	6,0	5,9	5,6	5,2	5,1	5,4	0,3	-0,6
Remunerarea salariaților	10,3	7,8	9,0	9,8	10,9	11,2	0,3	0,9
Dobânzi	1,4	1,6	1,5	1,3	1,1	1,2	0,1	-0,2
Asistență socială	12,7	11,5	11,5	11,6	11,6	11,8	0,2	-0,9
Subvenții	1,1	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,7
Alte cheltuieli curente	1,7	2,4	1,4	1,7	1,7	1,4	-0,3	-0,3
Formarea brută de capital fix	5,8	5,2	3,6	2,6	2,7	3,4	0,7	-2,4
Sold bugetar	-9,1	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,3	-1,4	4,8

Sursa: Eurostat

În anul 2019 veniturile bugetare s-au plasat la un nivel cu 0,2 pp din PIB inferior celui din anul anterior și cu 1,4 pp din PIB peste nivelul anului 2009. Veniturile fiscale au crescut ușor, cu 0,1 pp din PIB pe fondul evoluției mai bune a încasărilor din impozitele indirecte (+0,1 pp din PIB). Comparativ cu anul 2009 veniturile fiscale sunt mai mici cu 0,8 pp din PIB, în principal pe seama impozitelor directe care s-au redus cu -1,1 pp din PIB, ca urmare a reducerii cotei de impozitare a veniturilor personale de la 16% la 10% începând cu anul 2018.

Ajustarea semnificativă față de anul 2009 s-a realizat exclusiv la nivelul cheltuielilor bugetare, care s-au situat cu 3,4 pp din PIB sub nivelul anului 2009, prin intermediul diminuărilor înregistrate la nivelul următoarelor componente: *formarea brută de capital fix* (-2,4 pp din PIB), *asistență socială* (-0,9 pp din PIB), *subvenții* (-0,7 pp din PIB), *consum intermediar* (-0,6 pp din PIB), și *dobânzi* (-0,2 pp din PIB). În contra-pondere, s-a majorat categoria *remunerarea salariaților* (+0,9 pp din PIB). Raportat la anul anterior, cheltuielile bugetare s-au majorat cu 1,2 pp din PIB, principalele categorii care au contribuit la această creștere fiind *remunerarea salariaților* și *consumul intermediar* (cu câte +0,3 din PIB) și *asistența socială* (+0,2 din PIB).

În esență, ajustarea fiscală în perioada 2009-2015 s-a realizat preponderent la nivelul cheltuielilor de investiții dar și a celor de personal și asistență socială, deși scăderea acestor două ultime categorii a fost reversată în mare parte în ultimii patru ani, în special *remunerarea salariaților* care, în anul 2019 a

fost cu 3,4 pp din PIB mai mare ca în anul 2015, atât pe fondul unei dinamici salariale alerte cât și a modificării de tratament fiscal al contribuțiilor sociale din anul 2018.

III.3. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de către România a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) în anul 2012 a statuat un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept obiectiv în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB³⁹. Prevederile TSCG și ale Directivei nr. 85/2011 au fost încorporate în legislația națională prin amendarea LRFB nr. 69/2010 în decembrie 2013, astfel încât planificarea bugetară pe termen mediu a fost constrânsă de noua regulă pentru deficitul bugetar prevăzută de TSCG începând cu elaborarea bugetului pentru anul 2015. Însă, această constrângere nu a funcționat în practică: după ce în anul 2015 deficitul structural s-a plasat la un nivel inferior limitei maxime admise de TSCG, începând cu anul 2016 a avut loc o abatere deliberată și de amploare de la regula cu privire la un nivel maxim de 1% al deficitului structural, astfel încât începând din anul 2017 România a fost obiectul Procedurii de deviație semnificativă de la OTM (PDS), fiind la acea dată și prima țară din UE în PDS.

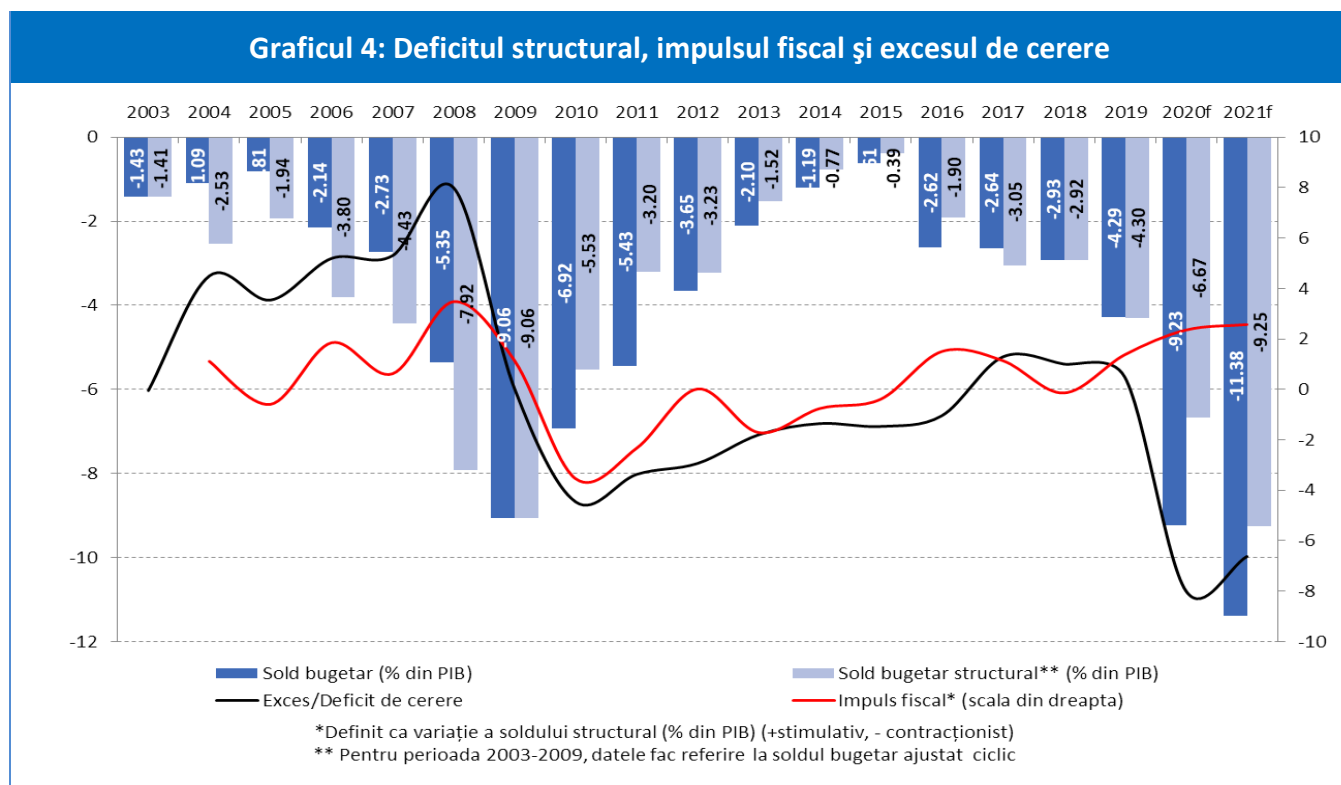
Teoretic, odată cu atingerea în perioada 2013-2015 a OTM, procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 putea fi considerat încheiat, nefiind necesare alte ajustări fiscale. Trebuie însă avut în vedere și faptul că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv corespunzător ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic, astfel că odată cu intrarea deviației PIB (engl. *output gap*) în teritoriu pozitiv, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB este echivalentă cu înregistrarea unor niveluri ale deficitului efectiv mai mici decât acest nivel⁴⁰ (componenta ciclică a soldului bugetar fiind pozitivă).

Soldul bugetar structural, în pofida faptului că reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă și o serie de imperfecțiuni, cele mai importante fiind legate de fiabilitatea seriilor lungi asociate estimării acestuia, sensibilă, mai ales în cazul anilor recentți, la gradul de relativitate a datelor comunicate privind PIB real (provizorii, semidefinitive, definitive). Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul deviației PIB, la rândul său dependent de PIB potențial, o mărime neobservabilă care este supusă periodic unor ajustări mai mult sau mai puțin semnificative în funcție de revizuirea datelor statistice, în special a PIB real și a factorilor de producție. Față de varianta precedentă a raportului anual al Consiliului fiscal, traiectoria deviației PIB a fost revizuită semnificativ de către CE de la o estimare de 0,76% pentru 2017, 0,94% pentru anul 2018 și respectiv 0,62% pentru anul 2019 (baza de date AMECO, mai 2019), la

³⁹ TSCG obligă părțile contractante să asigure convergența către OTM specific fiecărei țări, impunând o limită a deficitului structural de 0,5% din PIB, respectiv 1% pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB. În cazul României, se aplică limita de 1% din PIB pentru deficitul structural.

⁴⁰ De exemplu, pentru anul 2018 respectarea OTM ar fi implicat un nivel al deficitului efectiv de maxim 2% din PIB.

1,28% pentru 2017, 0,99% pentru anul 2018 și 0,47% în anul 2019, conform ultimelor date actualizate (mai 2020) de CE.



Sursa: AMECO, calcule proprii

Proiectul de buget pe anul 2019 (în varianta sa actualizată din 9 martie 2019) avea în vedere o țintă de deficit bugetar potrivit metodologiei ESA 2010 de 2,78% din PIB corespunzătoare unui nivel al deficitului structural de 2,97% din PIB, ceea ce echivala cu o ușoară îmbunătățire în termeni structurali a soldului bugetar de circa 0,06 pp din PIB față de nivelul estimat pentru anul 2018 la acel moment (de 3,03% din PIB). De altfel, în Opiniile sale privind proiectul de buget pe anul 2020 și Strategia fiscal-bugetară 2019-2021, Consiliul Fiscal a considerat că țintele bugetare propuse reflectă lipsa asumării oricărei ajustări structurale în perioada 2019-2020, deviația față de obiectivul pe termen mediu continuând să se plaseze la un nivel ridicat (de circa 2 pp din PIB). Rezultatele execuției bugetare pe anul 2019 au indicat un nivel al deficitului bugetar efectiv potrivit metodologiei europene de 4,29% din PIB, față de 2,93% în anul 2018, în timp ce soldul bugetar structural s-a deteriorat suplimentar, ajungând la 4,3% comparativ cu 2,92% din PIB în anul anterior, potrivit celor mai recente estimări ale CE⁴¹. Deteriorarea soldului structural din anul 2019 s-a adâncit cu 1,39 pp din PIB, în contrast cu estimarea inițială a MFP care viza o ușoară îmbunătățire a poziției structurale comparativ cu anul anterior, iar acest lucru s-a datorat în

⁴¹ Pentru anii 2020-2021, în absența măsurilor de corecție, CE estima în ultimul document care nu înglobează efectul pandemiei Covid-19 (noiembrie 2019) deteriorarea în continuare a poziției structurale, de la 3,5% în 2019 la 4,4% din PIB în 2020 și la 5,9% din PIB în 2021. În luna mai 2020, CE estimează adâncirea acestui deficit la 6,67% din PIB în 2020 (de la 4,3% în 2019) și la 9,25% din PIB în 2021.

principal deviației semnificative a deficitului bugetar față de ținta propusă în bugetul inițial (cu 1,36 pp din PIB).

Rezultatele execuției bugetare pe anul 2019 au determinat ca, în 4 martie 2020, CE să notifice România **privind declanșarea Procedurii de deficit excesiv (PDE)**, impunând corectarea deficitului bugetar efectiv (ESA2010), conform unui calendar de ajustare cu următoarele obiective: 3,6% din PIB în 2020, 3,4% din PIB în 2021 și 2,8% din PIB în 2022, corespunzând unor rate de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de 8,2% în 2020, 5,5% în 2021 și 5,5% în 2022, respectiv unei ajustări structurale anuale de 0,5% din PIB în 2020, 0,8% din PIB în 2021 și 0,8% din PIB în 2022, pentru a pune capăt situației de deficit excesiv până cel târziu în anul 2022. De asemenea, CE recomandă susținerea consolidării fiscale prin reforme structurale, în conformitate cu recomandările adresate României în contextul semestrului european și în cadrul Procedurii de dezechilibre macroeconomice. Termenul limită pentru ca România să ia măsuri efective, în conformitate cu art. 3 alin. (4a) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, să raporteze în detaliu strategia de consolidare prevăzută pentru atingerea țintelor a fost stabilit la data de 15 septembrie 2020.

De remarcat că, în contextul declarării pandemiei COVID-19, din luna martie regulile fiscale la nivel european fiind suspendate pentru a lăsa să funcționeze stabilizatorii automați și să permită luarea de măsuri pentru oprirea și combaterea efectelor economice ale pandemiei, CE a transmis MFP în data de 6 aprilie 2020 o adresă de confirmare a lansării PDE în virtutea faptului că încălcările de reguli fiscale europene – transpuse de LRFB și la nivel național – sunt anterioare pandemiei, nefiind determinate de aceasta. Astfel, se menține termenul limită de raportare la 15 septembrie 2020, cu mențiunea că, în evaluarea acțiunilor eficiente ca răspuns la Recomandarea CE, se va ține cont de impactul economic și fiscal al pandemiei COVID-19 și de implicațiile activării clauzei de derogare din Pactul de stabilitate și creștere (PSC).

România a practicat în perioada 2006-2015 o politică fiscală puternic prociclică, stimulând intens, dar inutil și contraproductiv economia în perioadele de expansiune (2006-2008) și frânând în perioadele în care aceasta a operat sub potențial (2010-2015), contribuind la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie (vezi *Graficul 4*). Practic, prociclicitatea politicii fiscal-bugetare din perioada de ascensiune economică pre-criză, a epuizat spațiul fiscal necesar pentru stimularea economiei în perioada de recesiune care a urmat, necesitatea reducerii deficitului bugetar în perioada crizei (în primul rând din cauza constrângerilor de finanțare) conducând astfel, în mod inevitabil, la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscal-bugetare. Astfel, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a deficitului ciclic (stabilizatorii automați) a fost amputată sever de politica discreționară prociclică. În perioada 2010-2015, deficitul bugetar structural s-a redus de la circa 9,1% din PIB în 2009 la 0,4%, cu un ritm mediu de ajustare foarte rapid, de 1,45 pp pe an. Deoarece nivelul de pornire a fost unul ridicat, s-a impus adoptarea rapidă a unor măsuri decisive pentru asigurarea sustenabilității politicii fiscale, ajustarea făcându-se preponderent în anii 2010 și 2011 când deficitul bugetar structural s-a redus în medie cu 2,9 pp anual, consolidarea fiscală fiind realizată, în principal pe partea de cheltuieli prin intermediul reformelor în domeniul salarizării personalului bugetar,

al sistemului public de pensii și al programării bugetare, iar pe partea de venituri, prin majorarea cotei standard de TVA de la 19% la 24% începând cu iulie 2010.

Procesul de consolidare fiscală derulat pe perioada 2010-2015 a fost inversat parțial și de o manieră abruptă începând cu anul 2016 ca urmare a intrării în vigoare a noului Cod Fiscal care a condus la o amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea simultană a unor majorări importante de cheltuieli, în special a celor cu salarii și pensii, această evoluție fiind **în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de governanță fiscală la nivel european la care România a aderat**. Astfel, în perioada 2016-2019 conduita politicii fiscale a devenit expansionistă, impulsul fiscal fiind puternic pozitiv, însumând 3,9 pp din PIB, depășind semnificativ limitele impuse de respectarea OTM în condițiile în care din anul 2017 România a fost plasată în brațul preventiv⁴² a PSC. Mai mult, deși CE a recomandat la finele lunii noiembrie 2018 o ajustare anuală de 1% din PIB în anul 2019 și de 0,75% din PIB în anul 2020, prin parametrii bugetului inițial pe anul 2019, România s-a abătut substanțial de la regulile fiscale existente la nivelul UE transpuse și în LRFB, mecanismul automat de corectare a acestor abateri prevăzut în legislația națională și europeană nefiind funcțional.

Menținerea caracterului expansionist al politicii fiscale inițiat în anul 2016 și continuat în perioada 2017-2019, în condițiile unei deviații PIB pozitive începând cu anul 2017, a accentuat caracterul prociclic al politicii fiscale și vulnerabilitatea poziției finanțelor publice în fața manifestării unor șocuri, necesitatea unor corecții în perioade economice dificile fiind imperativă.

Mai mult, având în vedere și plasarea nivelului datoriei publice la finele anului 2019 la un nivel semnificativ mai ridicat față de anul 2008 (conform metodologiei ESA2010 de 35,2% din PIB⁴³ comparativ cu 12,4%), precum și estimările CE privind plasarea pe un trend accelerat⁴⁴ a evoluției datoriei publice în perioada următoare și a unui risc aferent datoriei publice pe termen mediu a României la un nivel „înalt” (în înrăutățire de la „mediu” în anul 2018), se evidențiază riscuri majore și la adresa sustenabilității datoriei publice.

De notat că practicarea în perioada 2016-2019 a unei politici cu caracter pronunțat expansionist, cu eludarea regulilor instituite de TSCG și LRFB, și care a implicat renunțarea la ținta de deficit structural, **a determinat CE să mențină decizia de plasare a României în PDE chiar și în contextul manifestării pandemiei COVID-19 pe considerentul că încălcarea regulilor fiscale europene, fiind anterioară pandemiei, nu se datorează acesteia**.

⁴² În 2017 România a devenit prima țară din UE supusă Procedurii de deviație semnificativă de la OTM (PDS), aceasta fiind reînnoită în anii 2018-2019. Recomandărilor CE privind ajustarea structurală nu li s-a dat curs în mod deliberat în toți acești ani.

⁴³ Conform metodologiei naționale, ponderea în PIB a datoriei publice a fost de 42,6%.

⁴⁴ „Raportul privind monitorizarea sustenabilității datoriei publice pe anul 2019” (publicat de CE în februarie 2020), arată, că în lipsa unor măsuri de corecție, datoria publică a României ar ajunge la 62,3% din PIB în 2025, și la 91,2% din PIB în 2030; aceste evaluări privesc situația anterioară izbucnirii pandemiei, fiind consistente cu efectul aplicării Legii pensiilor în septembrie 2020.

III.4. Veniturile bugetare

Veniturile BGC, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap* (în sumă de 714 mil. lei), au crescut în anul 2019 cu 8,85% (corespunzând unei modificări absolute de 26 mld. lei) față de anul precedent. Astfel, veniturile bugetare au înregistrat valoarea de 320,4 mld. lei, reprezentând 30,4% din PIB, nivel ce consemnează o ușoară scădere față de valoarea de 30,9% din PIB înregistrată în anul 2018. Această evoluție a fost determinată în principal de reducerea ponderii *sumelor primite de la UE*⁴⁵ (-0,4 pp), a *veniturilor nefiscale* (-0,3 pp) și a *veniturilor fiscale* (-0,1 pp) care a fost parțial compensată de creșterea ponderii *contribuțiilor de asigurări sociale* (+0,3 pp).

La nivelul *veniturilor fiscale* nu s-au înregistrat modificări importante față de anul anterior, cele mai ample evoluții fiind consemnate în cazul *impozitului pe salarii și venit* (-0,2 pp, pe fondul facilităților fiscale acordate în sectorul construcțiilor), respectiv în cazul *altor impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+0,1 pp), în timp ce modificările celorlalte agregate bugetare din cadrul acestei categorii au fost sub 0,1 pp din PIB. Deși facilitățile fiscale acordate în sectorul construcțiilor au afectat și *contribuțiile de asigurări sociale*, acestea au avut o dinamică ușor pozitivă de 0,3 pp din PIB pe fondul evoluțiilor favorabile ale indicatorilor specifici pieței muncii din România. În ceea ce privește *veniturile nefiscale* (-0,3 pp), diminuarea ponderii acestora în PIB reflectă faptul că super-dividendele acordate în 2019 sub formă de vărsăminte extraordinare din rezervele companiilor de stat au avut un nivel mai redus decât cele acordate în anul precedent. Nu în ultimul rând, evoluția *sumelor primite de la UE* trebuie interpretată cu prudență deoarece, în afară de impactul decontării *ex-post* în anul 2018 a unor proiecte realizate cu finanțare non-UE, aceste sume includ fondurile destinate agriculturii⁴⁶ și prefinanțările acordate sectorului neguvernamental cu toate că nu reprezintă venituri efective ale administrației publice. Astfel, sumele aferente cadrului financiar 2014-2020 au avansat cu circa 3,9 mld. lei față de anul 2018, iar creșterea absorbției de fonduri structurale al căror beneficiar final este statul a fost 5,2 mld. lei.

Comparativ cu proiecția bugetară inițială, veniturile bugetare din anul 2019 au consemnat o reducere de amploare cu 21,4 mld. lei, reprezentând o scădere de peste 2 pp din PIB. Această evoluție puternic nefavorabilă s-a datorat unor minusuri semnificative înregistrate de aproape toate categoriile de venituri bugetare: *venituri fiscale* (-0,5 pp), *contribuții de asigurări* (-0,6 pp), *venituri nefiscale* (-0,1 pp) și *sume primite de la UE* (-0,8 pp).

În cazul *veniturilor fiscale*, situarea sub proiecția inițială se datorează în principal încasărilor din *TVA* (-0,3 pp din PIB, pe fondul nerealizării plusului de venituri scontat pe seama îmbunătățirii preconizate a gradului de colectare), din *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe*

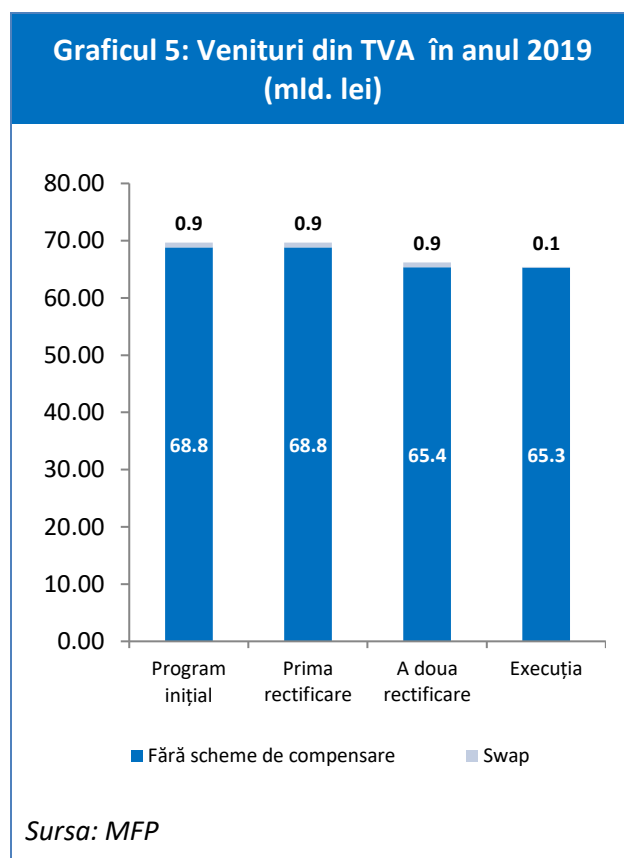
⁴⁵ O influență importantă la nivelul acestei categorii de venituri a fost exercitată de *alte sume primite de la UE* (-0,38 pp) care au înregistrat o valoare de 3,9 mld. lei în execuția aferentă anului 2018 ca urmare a intenției autorităților de a deconta *ex-post* pe fonduri UE proiecte realizate cu finanțare non-UE, valoarea acestui agregat bugetar fiind de doar 0,3 mld. lei în anul 2019. Trebuie precizat că acest efect se manifestă preponderent asupra execuției *cash*, înregistrarea acestor venituri conform metodologiei ESA 2010 fiind făcută în funcție de anul în care a fost realizat proiectul pentru care se solicită finanțarea din fonduri UE.

⁴⁶ Sume acordate prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM).

desfășurarea de activități (-0,3 pp din PIB, pe fondul amânării licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G de către operatorii de telefonie mobilă) și din *impozitul pe salarii și venit* (-0,05 pp), compensate doar în mică măsură de depășirea programului inițial în cazul încasărilor din *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+0,07 pp) și din *impozitul pe profit* (+0,05 pp). Minusul substanțial de venituri consemnat de *contribuțiile de asigurări sociale* (-0,6 pp) se datorează parțial nerealizării veniturilor ce se estimau a fi obținute pe seama amnistiei fiscale, precum și impactului negativ adițional generat de încetinirea dinamicii indicatorilor pieței muncii. În ceea ce privește performanța semnificativ sub așteptări a sumelor primite de la UE aferente cadrului 2014-2020 (-8,7 mld. lei față de proiecția inițială), aceasta se datorează preponderent revizuirii descendente a fondurilor structurale (-5,9 mld. lei), dar și scăderii sumelor ce tranzitează bugetul consolidat aferente programelor destinate sectorului agriculturii (-1 mld. lei).

III.4.1. TVA și accize

Încasările din TVA în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au înregistrat în anul 2019 un nivel de 65,3 mld. lei, situându-se cu 3,5 mld. lei sub nivelul prevăzut în proiectul inițial de buget. În graficul alăturat este prezentată evoluția încasărilor și a schemelor de compensare programate în proiectul de buget și cu ocazia rectificărilor bugetare, comparativ cu valorile efectiv înregistrate în execuția bugetară. Astfel, dacă prima rectificare a menținut proiecția încasărilor din TVA la nivelul bugetat inițial, cea de a doua le-a diminuat cu aproape 3,5 mld. lei, încasările efective situându-se în imediata apropiere a acesteia. Astfel, nivelul realizat al încasărilor din TVA, nete de impactul schemelor de compensare, a fost în concordanță cu aprecierile CF care a semnalat încă din opinia sa asupra primei rectificări o supraestimare a veniturilor din TVA cu circa 3-4 mld. lei.



În ceea ce privește schema de compensare, aceasta a fost prognozată inițial la 0,85 mld. lei și a fost menținută la acest nivel de ambele rectificări bugetare operate, însă execuția efectivă a consemnat un nivel mult mai redus al acesteia, respectiv sub 0,1 mld. lei.

Trebuie menționat că neîndeplinirea nivelului programat al încasărilor din TVA survine în contextul în care MFP estima un avans cu circa 6 mld. lei al acestor venituri pe seama includerii *ex-ante* a efectului unor măsuri de îmbunătățire a colectării. Având în vedere că efectul unor asemenea măsuri este dificil sau chiar imposibil de estimat *ex-ante*, CF aprecia în opinia sa cu privire la proiectul de buget pe anul 2019 că veniturile din TVA au fost supraestimate cu circa 5 mld. lei. Astfel, o evaluare preliminară ar putea indica

faptul că, deși ținta din buget a fost ratată cu 3,5 mld. lei, totuși măsurile de îmbunătățire a colectării s-ar fi concretizat într-un avans al încasărilor de aproape 2,5 mld. lei față de nivelul preconizat de 6 mld. lei. În acest sens, sunt necesare următoarele precizări:

- Proiecția din bugetul inițial nu încorporează în totalitate cele 6 mld. lei estimate a se obține pe seama creșterii gradului de colectare. Astfel, ținând cont de execuția încasărilor din TVA la finele anului 2018 și de avansul prognozat de 7,9% al bazei macroeconomice relevante (consumul final al gospodăriilor populației, exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG⁴⁷), doar circa 4,5-5 mld. lei au fost bugetate în programul inițial pe seama îmbunătățirii colectării veniturilor din TVA;
- Creșterea efectivă a bazei macroeconomice relevante a fost de 11,6%, depășind prognoza de 7,9% pe care a fost fundamentată construcția bugetară, fapt ce stimulează un avans al încasărilor din TVA cu peste 2 mld. lei față de nivelul programat.

Prin urmare, cumulând efectele factorilor menționați anterior, se constată că aceștia explică aproape integral efectele pozitive manifestate la nivelul încasărilor din TVA, ceea ce conduce la concluzia că măsurile de îmbunătățire a colectării TVA, evaluate de MFP la 6 mld. lei, nu au produs un impact semnificativ asupra veniturilor BGC.

Comparativ cu anul precedent, nivelul încasărilor corespunzătoare acestui agregat bugetar, nete de impactul schemelor de tip *swap*, a avansat cu aproape 10% (+5,9 mld. lei), preponderent pe fondul creșterii consumului final al gospodăriilor populației. Și în acest caz se poate investiga performanța încasărilor prin realizarea unei proiecții *ex-post* a veniturilor din TVA și compararea sa cu realizările efective. Astfel, pornind de la datele aferente execuției bugetare pe anul 2018, s-a aplicat creșterea cu 11,6% a cheltuielilor cu consumul final al populației (exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG) fiind obținută o proiecție *ex-post* a încasărilor din TVA pentru anul 2019 de circa 66,3 mld. lei, în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel de 65,3 mld. lei. Rezultatele indică o diferență nefavorabilă de aproape 1 mld. lei, nici în acest caz nefiind identificate plusuri semnificative de venituri ce ar rezulta din îmbunătățirea colectării, în pofida impactului considerabil estimat de MFP la elaborarea programului inițial.

În contextul în care includerea *ex-ante* a efectului măsurilor de îmbunătățire a colectării în proiecția de venituri din TVA a constituit o practică recurentă în ultimii doi ani, trebuie reiterat caracterul lipsit de prudență al acestui demers, în ambii ani constatându-se neîndeplinirea țăintelor bugetare inițiale, fapt ce a reclamat operarea unor ajustări semnificative cu potențiale efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social. Astfel, CF a lansat o serie de avertismente privind supradimensionarea încasărilor din TVA în opiniile sale asupra proiectului de buget pe anul 2019 și asupra primei rectificări bugetare, aceste avertismente fiind ulterior validate de execuția bugetară efectivă, impactul negativ fiind totuși atenuat de evoluția peste așteptări a bazei macroeconomice relevante, precum și de ajustarea discreționară a restituirilor de TVA.

⁴⁷ Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației.

În continuare va fi evaluată eficiența colectării veniturilor din TVA prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare⁴⁸ și cota medie ponderată de impozitare. Referitor la aceasta din urmă, trebuie amintit că, începând cu Raportul anual pe anul 2015, a fost determinată cota medie ponderată a TVA⁴⁹, ceea ce reprezintă o modificare de metodologie față de rapoartele Consiliului fiscal aferente perioadei 2010-2014, iar rezultatele obținute nu sunt comparabile cu cele din edițiile respective. Ponderile utilizate pentru determinarea cotei medii ponderate a TVA sunt cele aferente indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC), acestea fiind singurele surse disponibile pentru comparații internaționale, și reprezintă doar o aproximare a cotei medii ponderate a TVA la nivelul întregii economii. Astfel, având în vedere proporția mai ridicată a bunurilor și serviciilor cu cotă redusă în coșul de consum, este de așteptat ca nivelul cotei medii ponderate a TVA la nivelul întregii economii să fie mai mare decât cel rezultat din calculele Consiliului Fiscal, eficiența colectării putând fi supraevaluată într-o anumită măsură.

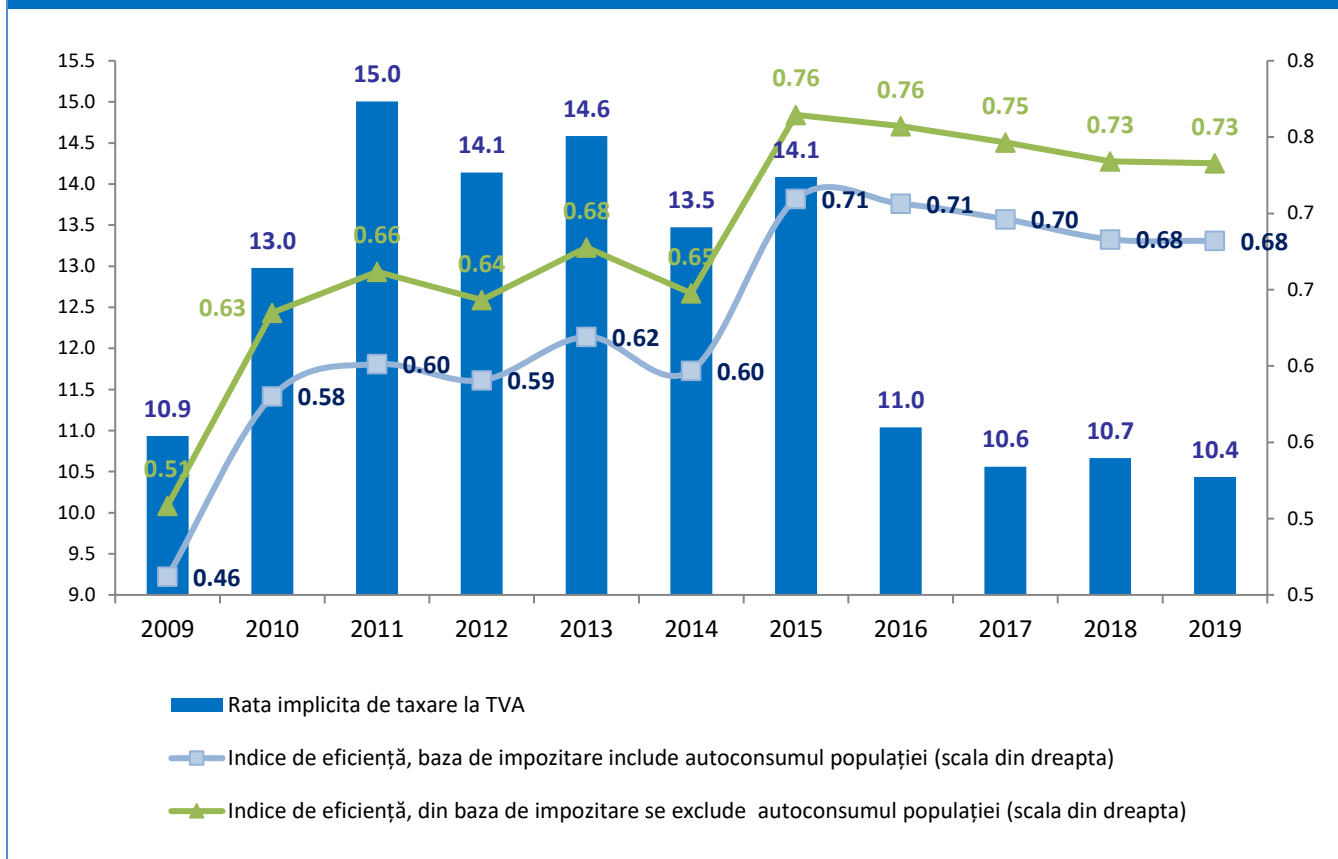
În [Graficul 6](#) se prezintă evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România, utilizând ca bază de impozitare atât consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG (scala din dreapta, în culoare albastră), cât și consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG exclusiv autoconsumul (scala din dreapta, în culoare verde). Decizia de a evalua eficiența colectării prin excluderea autoconsumului și a pieței țărănești din baza de impozitare este justificată de faptul că aceste componente au o dimensiune importantă în cazul României, rezultatele obținute privind eficiența colectării fiind superioare cu 7% până la 10% față de situația în care rezultatele se raportau la întregul consum final al populației și al IFSLSG.

Analizând evoluția indicelui de eficiență a colectării aferent TVA, se poate observa că, după o perioadă de relativă stabilitate între 2010 și 2014, anul 2015 a marcat o îmbunătățire substanțială la nivelul eficienței colectării, fiind atins nivelul maxim din perioada post-criză. Ulterior, indicele de eficiență a suferit diminuări minore, însă a rămas în proximitatea valorii consemnate în 2015, pe fondul scăderii cu 5 pp a cotei standard de TVA (de la 24% în 2015 la 19% în 2017) și a extinderii aplicabilității cotelor reduse de TVA de 9%, respectiv 5%. Măsurile anterior menționate au antrenat scăderea cotei medii ponderate a TVA de la 18,4% în anul 2015 la 14,5% în anul 2018, în timp ce anul 2019 a marcat o ușoară scădere la nivelul de 14,2% pe fondul modificării ponderilor aferente IAPC. Astfel, trebuie remarcat că reducerea cotelor TVA din perioada 2016-2017 (materializată prin diminuări semnificative atât ale cotelor legale, cât și ale cotelor medii ponderate) nu a condus la o îmbunătățire a eficienței colectării și, implicit, nici a conformării la plată. Totodată, se poate observa că gradul de eficiență a colectării TVA în România în anul 2019 s-a menținut la un nivel similar anului anterior, acest rezultat fiind în concordanță cu analiza realizată pe baza comparației dintre proiecția *ex-post* a acestui agregat bugetar și încasările efective care a condus la concluzia că nu s-au înregistrat creșteri semnificative de venituri care să indice o îmbunătățire a colectării.

⁴⁸ Definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare.

⁴⁹ Anterior a fost utilizată cota standard a TVA, începând cu anul 2015 fiind introdusă cota medie care ține cont de efectul cotelor reduse. Aceasta este determinată în funcție de ponderea produselor în coșul de consum și de cota TVA aferentă, precum și de momentul de timp al introducerii modificărilor legislative privind nivelul cotei TVA.

Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Sursa: CE, CNSP, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Prin comparație cu gradul de eficiență a colectării TVA la nivelul anului 2019, aferent grupului noilor state membre UE (NSM) valoarea de 0,68⁵⁰ înregistrată de România, este semnificativ inferioară celor înregistrate de Estonia, Ungaria, Slovenia (fiecare având indicele de eficiență de 0,98), Bulgaria (0,93), Republica Cehă (0,87) și Polonia (0,82). Astfel, în anul 2019 România a colectat venituri din TVA reprezentând 6,2% din PIB (conform metodologiei ESA 2010), față de 9,7% din PIB în Ungaria, 9,3% din PIB în Bulgaria, 8,9% din PIB în Estonia, 8,1% din PIB în Slovenia, 8% din PIB în Polonia și 7,7% din PIB în Republica Cehă. Totodată, cotele medii ponderate ale TVA din aceste țări erau de 20,4% în Ungaria, 18,7% în Republica Cehă, 18,6% în Estonia, 17,1% în Polonia, 16,7% în Bulgaria și 15,9% în Slovenia, în timp ce România a înregistrat o cotă medie ponderată de doar 14,2%. În acest sens, trebuie remarcat că începând cu anul 2016 România are cea mai redusă cotă medie ponderată a TVA comparativ cu celelalte state NSM, în urma reducerii cu 5 pp a cotei standard de la 24% la 19%. În clasamentul eficienței taxării, țara noastră este ultima clasată, coborând o poziție față de anul 2018 ca urmare a avansului Lituaniei, în timp ce Slovenia a rămas pe primul loc din clasament la nivelul ultimilor doi ani analizați.

Clasamentul indicelui de eficiență a taxării trebuie interpretat și prin prisma diferențelor structurale dintre economiile analizate, având în vedere că procentul mai ridicat al populației din România care

⁵⁰ În Tabelul 6, pentru comparabilitate, se folosește aceeași bază de impozitare pentru toate țările, respectiv consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG, inclusiv autoconsumul populației.

locuiește în mediul rural se reflectă într-o pondere mai importantă a componentei de autoconsum și piață țărănească (netaxabilă), cu impact asupra valorii acestui indice, așa cum rezultă din *Graficul 6*. În acest sens, concluzia unui studiu realizat de Aizenman și Jinjarak (2005)⁵¹, care a examinat un panel de 44 de țări în perioada 1970-1999, a fost că eficiența colectării TVA este invers proporțională cu ponderea în PIB a agriculturii și direct proporțională cu gradul de urbanizare și gradul de deschidere al economiei – cele trei variabile având o influență nefavorabilă în cazul României. Totodată, trebuie menționat că metodologia actuală de calcul a indicelui de eficiență a taxării, deși ia în considerare impactul cotelor reduse de TVA, nu îl include și pe cel al altor componente ale PIB care sunt supuse TVA (o parte a consumului intermediar și a formării brute de capital fix în cazul neplătitorilor de TVA care nu au drept de deducere).

Tabelul 6: Eficiența taxării - TVA

Țara	Cota medie ponderată a TVA (%)			Rata de taxare implicită* (%)			Indicele de eficiență a taxării**			Poziție		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
BG	17,0	16,9	16,7	14,8	15,2	15,6	0,87	0,90	0,93	4	4	4
CZ	18,8	18,8	18,7	16,2	16,2	16,3	0,86	0,86	0,87	5	5	5
EE	18,6	18,6	18,6	18,0	18,0	18,2	0,97	0,97	0,98	1	3	3
LV	19,5	19,3	19,2	13,5	14,3	14,5	0,69	0,74	0,75	9	7	8
LT	19,3	19,2	19,1	12,6	12,6	13,1	0,65	0,66	0,69	10	10	9
HU	20,7	19,9	20,4	18,9	19,9	20,0	0,91	1,00	0,98	3	2	2
PL	17,3	17,1	17,1	13,3	14,0	14,0	0,77	0,82	0,82	6	6	6
RO	14,1	14,5	14,2	9,9	9,9	9,7	0,70	0,68	0,68	8	9	10
SI	16,3	15,9	15,9	15,4	15,9	15,7	0,95	1,00	0,98	2	1	1
SK	17,1	17,3	17,1	12,5	12,6	12,9	0,73	0,73	0,76	7	8	7

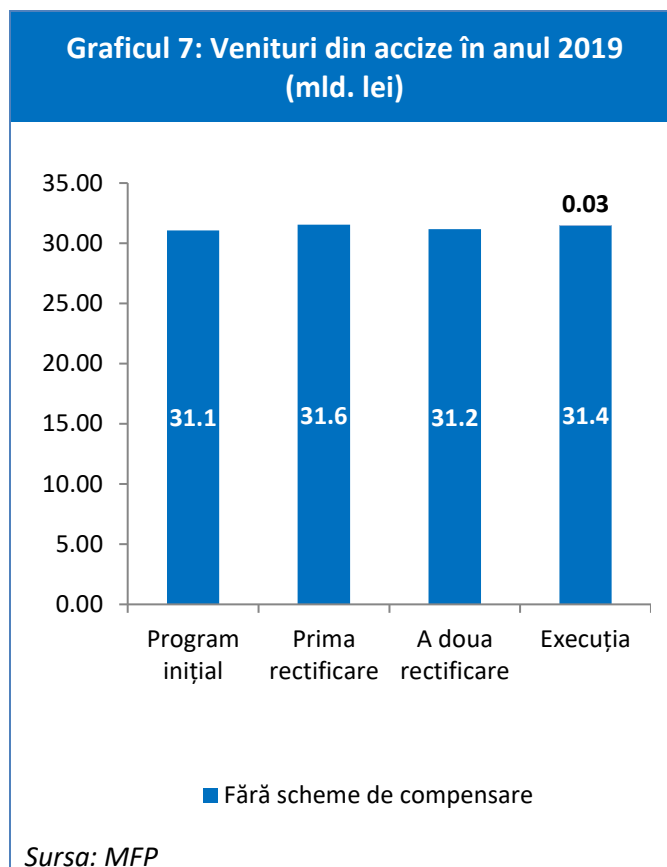
Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

*Calculată ca raport între „venituri din TVA” (cod ESA D211REC) și „consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG” (cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile din TVA includ încasările suplimentare temporare rezultate în urma implementării schemei de compensare „în lanț” a arieratelor (+236 mil. lei în 2017, +205,5 mil. lei în 2018, respectiv +96,4 mil. lei în 2019).

** Calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota medie ponderată a TVA.

⁵¹ Aizenmann J., Jinjarak Y, “The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence”, National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539, August 2005.

Veniturile colectate din **accize**, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au însumat 31,4 mld. lei (reprezentând aproape 3% din PIB) în anul 2019, acest nivel fiind superior estimărilor avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget cu aproape 0,4 mld. lei. Astfel, programul inițial prevedea venituri din accize în valoare de 31,1 mld. lei, avându-se în vedere o creștere prognozată a bazei macroeconomice (consumul final al populației în termeni reali) de 6,4%, o sporire a încasărilor cu circa 0,6 mld. lei ca urmare a majorării nivelului accizei la produsele din tutun, precum și un efect pozitiv scontat de 1 mld. lei pe seama creșterii gradului de colectare a accizelor.



Prima rectificare bugetară a majorat nivelul estimat inițial cu circa 0,5 mld. lei ca urmare a proiectului de a introduce băuturile răcoritoare cu un conținut ridicat de zaharuri în sfera produselor accizabile, precum și de a devansa cu 4 luni majorarea accizei totale pentru țigarete stabilită inițial pentru 1 ianuarie 2020.

Cea de a doua rectificare bugetară a diminuat nivelul prognozat al încasărilor din accize cu 0,4 mld. lei ca rezultat al neconcretizării celor două măsuri menționate anterior, precum și ca urmare a nerealizării veniturilor suplimentare din reducerea evaziunii fiscale. Cu toate acestea, CF a apreciat în opinia sa cu privire la cea de a doua rectificare că există premisele realizării unor încasări superioare nivelului actualizat, fapt confirmat de execuția efectivă pe anul 2019 care a consemnat venituri din accize în valoare de 31,4 mld. lei (cu circa 0,2 mld lei peste nivelul estimat la a doua rectificare).

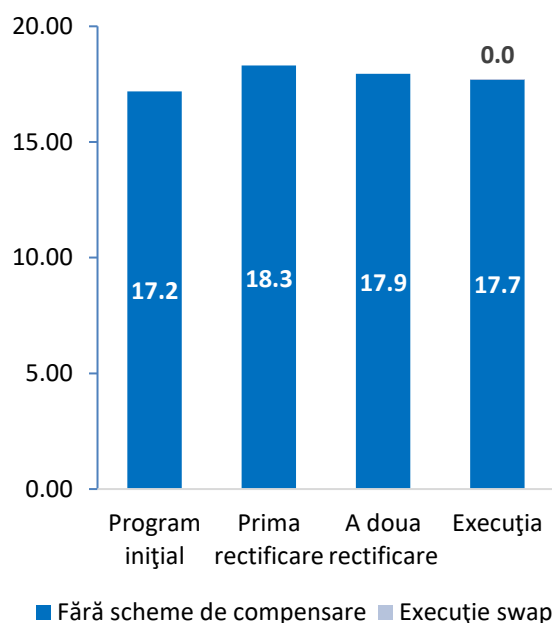
Față de anul precedent, nivelul veniturilor colectate din accize a crescut cu 2,9 mld. lei (+10,3%), în contextul unui avans efectiv de 6,4% al consumului final al populației în termeni reali, precum și pe fondul majorării nivelului accizei la produsele din tutun de la 1 aprilie 2019. Având în vedere că accizele sunt prezentate în mod agregat în construcția bugetară, ceea ce nu permite studierea impactului modificării unei singure categorii, este de interes realizarea unei analize a structurii încasărilor din accize. Astfel, circa 55% din încasări au provenit din accizele la produse energetice, în scădere față de peste 60% în anul 2018, însă descreșterea este datorată cu precădere avansului important al accizelor la produsele din tutun. Astfel, acestea reprezintă a doua componentă importantă a încasărilor din accize, cu o pondere de peste 41% în total (față de circa 36% în anul anterior), urmate la o distanță considerabilă de alcool, distilate și băuturi alcoolice, care și-au păstrat o pondere de circa 4% în totalul încasărilor, în timp ce restul categoriilor au continuat să se situeze sub 1%.

Analizând modificările înregistrate față de anul 2018 la nivelul fiecărei categorii de produse, se constată că încasările din accize la produse energetice au crescut cu aproape 6,5% (+1,1 mld. lei), similar bazei macroeconomice relevante. Cel mai important avans s-a consemnat însă la accizele aplicate produselor din tutun care, după ce stagnaseră în anul 2018, au înregistrat o creștere de 31,5% (+3,1 mld. lei) față de anul anterior, aceasta fiind cu mult mai mare față de plusul de venituri de 0,6 mld. lei anticipat de MFP pe seama creșterii nivelului accizelor începând cu data de 1 aprilie 2019. Și cea de a treia categorie, reprezentată de accizele la alcool, distilate și băuturi alcoolice, a înregistrat un avans important de 12,1% (peste 0,1 mld. lei) însă, datorită ponderii reduse în total, impactul acestora la nivelul întregului agregat bugetar nu este unul semnificativ. În consecință, se poate concluziona că performanța încasărilor din accize s-a îmbunătățit în cursul anului 2019, aspect confirmat și de faptul că execuția efectivă a consemnat depășirea programului inițial cu peste 0,3 mld. lei, iar avansul semnificativ al încasărilor din accize aferente produselor din tutun poate sugera o îmbunătățire a colectării în acest domeniu.

III.4.2. Impozite directe

Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, au fost în cuantum de 17,7 mld. lei, reprezentând o creștere de 2,1 mld. lei față de anul 2018 (+13,4%), dar și o depășire cu circa 0,5 mld. lei a estimărilor din bugetul adoptat pentru anul 2019. Astfel, programul inițial prevedea încasări din impozitul pe profit în valoare de 17,2 mld. lei, în contextul în care se anticipa un efect nefavorabil de aproape 0,2 mld. lei ca urmare a creșterii taxării în domeniul jocurilor de noroc, respectiv a creșterii veniturilor proprii ale ANRE și ANCOM, dar și un efect pozitiv estimat la 0,5 mld. lei pe seama unei potențiale îmbunătățiri a colectării. Valoarea prognozată inițial pentru acest agregat bugetar a fost suplimentată cu 1,1 mld. lei la prima rectificare bugetară ca urmare a faptului că execuția la 6 luni indica un ritm de creștere al încasărilor superior celui prognozat în proiectul de buget.

Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2019 (mld. lei)



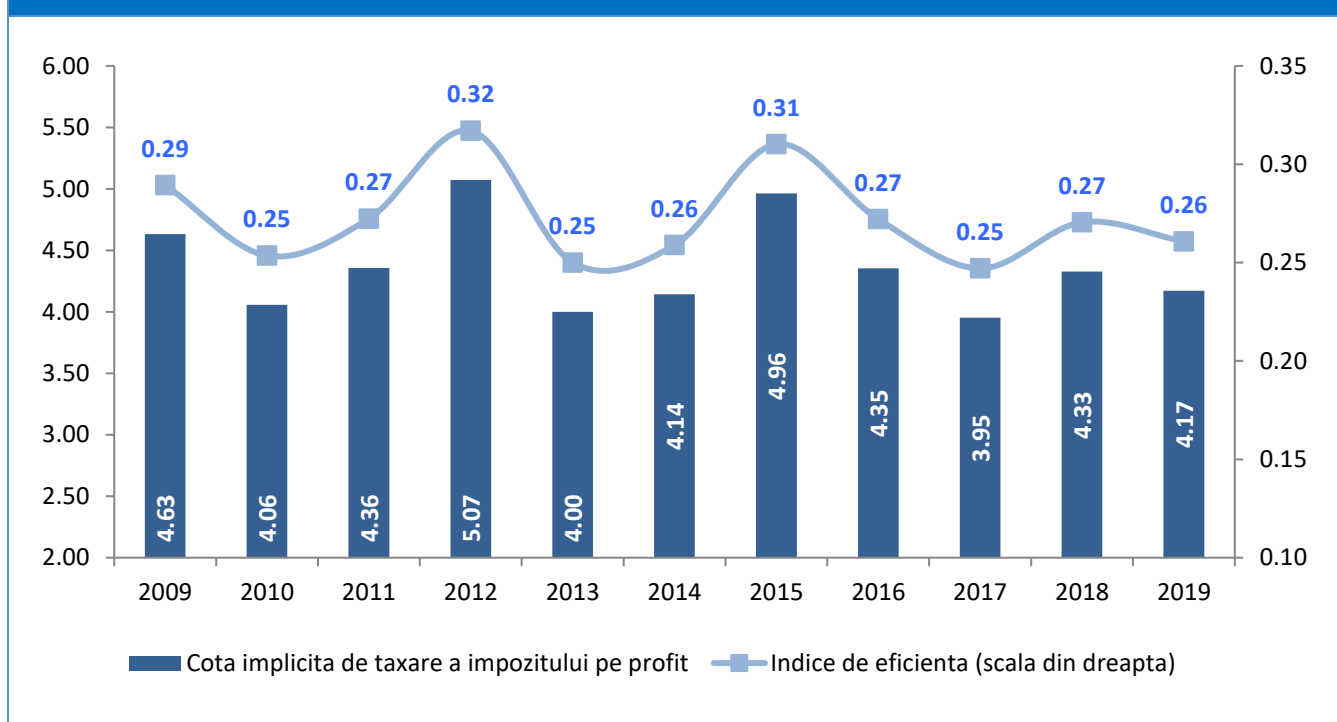
Sursa: MFP

Totuși, în opinia sa emisă la acel moment, CF aprecia că nivelul rectificat este unul prea optimist și va avea ca rezultat supraevaluarea încasărilor din impozitul pe profit. Acest avertisment s-a concretizat în evoluția ulterioară a acestui agregat bugetar, cea de a doua rectificare diminuând nivelul estimat al încasărilor cu circa 0,4 mld. lei, în timp ce execuția finală a consemnat o nerealizare a nivelului actualizat cu încă 0,2 mld. lei.

Evoluția pozitivă a încasărilor din impozitul pe profit față de anul anterior (+13,4%) a depășit dinamica bazei macroeconomice relevante (PIB nominal, care a avansat cu doar 11,3%) ceea ce ar putea indica la

prima vedere o concretizare a impactului pozitiv scontat pe seama creșterii gradului de colectare. Totuși, o analiză a structurii încasărilor aferente acestui agregat bugetar indică o situație asemănătoare celei consemnate în anul 2018. Astfel, evoluția peste așteptări a veniturilor din impozitul pe profit a fost susținută preponderent de impozitul pe profit plătit de băncile comerciale care a crescut cu peste 70% față de anul anterior (reprezentând un avans de aproape 0,9 mld. lei), generând încasări suplimentare de circa 0,7 mld. lei în comparație cu estimările bazate pe evoluția PIB nominal. Pe de altă parte, impozitul pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar (acesta reprezentând componenta principală a veniturilor din impozitul pe profit cu peste 88% din totalul încasărilor) a avut o evoluție mai lentă decât PIB nominal, înregistrând un avans de 8,4% (+1,2 mld. lei). Această evoluție consemnează un minus de venituri de circa 0,4 mld. lei în comparație cu estimările bazate pe dinamica PIB nominal (parțial justificat de anticipările MFP privind efectele negative ale creșterii taxării în domeniul jocurilor de noroc, respectiv ale creșterii veniturilor proprii ale ANRE și ANCOM), nefiind identificate venituri suplimentare scontate a se obține pe seama creșterii gradului de colectare.

Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

În cele ce urmează se va proceda la analiza evoluției indicelui de eficiență a colectării (calculat conform metodologiei ESA 2010). Trebuie însă precizat că rezultatele prezentate nu sunt comparabile cu cele din edițiile raportului anterioare anului 2018 din motive ce țin de disponibilitatea datelor statistice⁵². După cum se poate observa în [Graficul 9](#), indicii de eficiență a colectării impozitelor plătite de întreprinderi a

⁵² Pentru a determina rata de impozitare implicită a fost folosit agregatul „impozite curente plătite de întreprinderi pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” în timp ce în edițiile anterioare anului 2018 a fost folosit agregatul „impozite directe plătite de întreprinderi”.

consemnat cea mai mare valoare din perioada post-criză în anul 2012 (pe fondul reluării creșterii economice în anul 2011), urmată de o scădere semnificativă în următorii doi ani. În 2015 s-a consemnat o îmbunătățire a eficienței colectării, indicele apropiindu-se de nivelul înregistrat în anul 2012, însă creșterea a fost una temporară deoarece, pe fondul reducerii încasărilor din impozitul pe profit, indicele s-a redus drastic în următorii doi ani, în 2017 fiind înregistrată cea mai mică valoare a sa din toată perioada analizată. În acest context, anul 2018 a marcat o ușoară revigorare, indicele de eficiență a colectării impozitelor plătite de întreprinderi crescând de la 0,25 în 2017 la 0,27. În anul 2019 a fost consemnată o ușoară reducere a indicelui până la valoarea de 0,26. Diminuarea a fost determinată de ritmul de creștere mai rapid al bazei macroeconomice relevante (excedentul brut din exploatare) comparativ cu cel al impozitelor plătite de întreprinderi, respectiv 11,7% față de 7,7%. Având în vedere că încasările din impozitul pe profit, în standarde *cash*, s-au majorat cu 13,4% față de anul 2018, deteriorarea eficienței colectării se datorează, cel mai probabil, evoluției negative a altor categorii de încasări incluse în acest agregat.

Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit

Țara	Cota standard de impozit pe profit			Rata de impozitare implicită*			Indicele de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
BG	10,0	10,0	10,0	4,9	5,0	5,1	0,49	0,50	0,51	2	1	1
CZ	19,0	19,0	19,0	7,1	7,4	7,0	0,38	0,39	0,37	3	2	2
EE	20,0	20,0	20,0	3,9	5,1	4,8	0,19	0,25	0,24	10	8	9
LV	15,0	20,0	20,0	3,7	2,3	2,2	0,25	0,11	0,11	6	10	10
LT	15,0	15,0	15,0	3,2	3,4	3,6	0,22	0,23	0,24	9	9	8
HU	9,0	9,0	9,0	5,0	3,3	2,9	0,55	0,36	0,32	1	3	3
PL	19,0	19,0	19,0	4,6	5,2	4,7	0,24	0,27	0,25	8	6	7
RO	16,0	16,0	16,0	4,0	4,3	4,2	0,25	0,27	0,26	7	7	6
SI	19,0	19,0	19,0	4,8	5,2	5,8	0,25	0,28	0,30	5	5	5
SK	21,0	21,0	21,0	7,2	6,9	6,7	0,34	0,33	0,32	4	4	4

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* Calculată ca raport între „impozite curente plătite de întreprinderi pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” și „excedentul brut din exploatare” (cod ESA B2A3G).

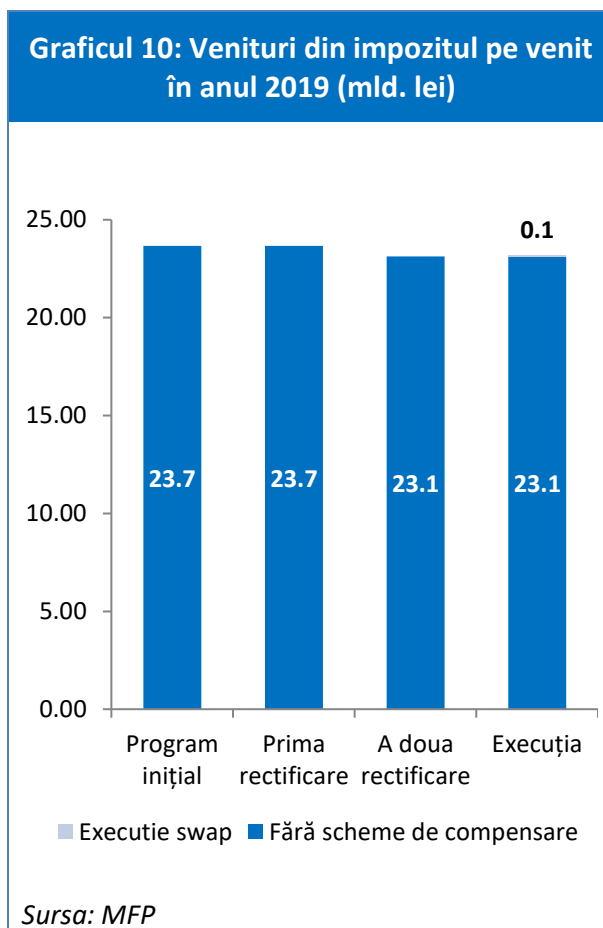
** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

*** Față de unele rapoarte anterioare, nu s-au mai luat în calcul taxele locale în determinarea cotei standard a impozitului pe profit.

În comparație cu celelalte NSM, România se situează pe poziția a șasea în anul 2019, la mică distanță de Polonia (0,25), Lituania (0,24) și Estonia (0,24) care ocupă locurile imediat următoare. Pe de altă parte, Bulgaria (0,51) și Cehia (0,37) se mențin pe primele două locuri, la o distanță considerabilă de celelalte state incluse în analiză. La nivelul anului 2019 se poate constata o ușoară tendință generală de înrăutățire a eficienței colectării veniturilor din impozitele plătite de întreprinderi, șase din cele zece state analizate

consemnând reduceri ale indicelui de eficiență, în timp ce Letonia a rămas la nivelul înregistrat în anul anterior. Cea mai mare scădere a fost înregistrată în cazul Ungariei, aceasta fiind rezultatul reducerii cotei de impozit pe profit de la 19% la 9% (începând cu anul 2017). Acest fapt a cauzat o creștere spectaculoasă a indicelui în 2017 pe fondul realizării unor venituri din impozitul pe profit calculate pe vechea cotă de 19% (rezultat al unei facilități fiscale acordate companiilor care le-a permis amânarea plății impozitului pe profit), însă așa cum se anticipa în edițiile anterioare ale raportului, avansul indicelui de eficiență a taxării a fost unul conjunctural, fiind înregistrate reduceri de dimensiuni ample în ultimii doi ani.

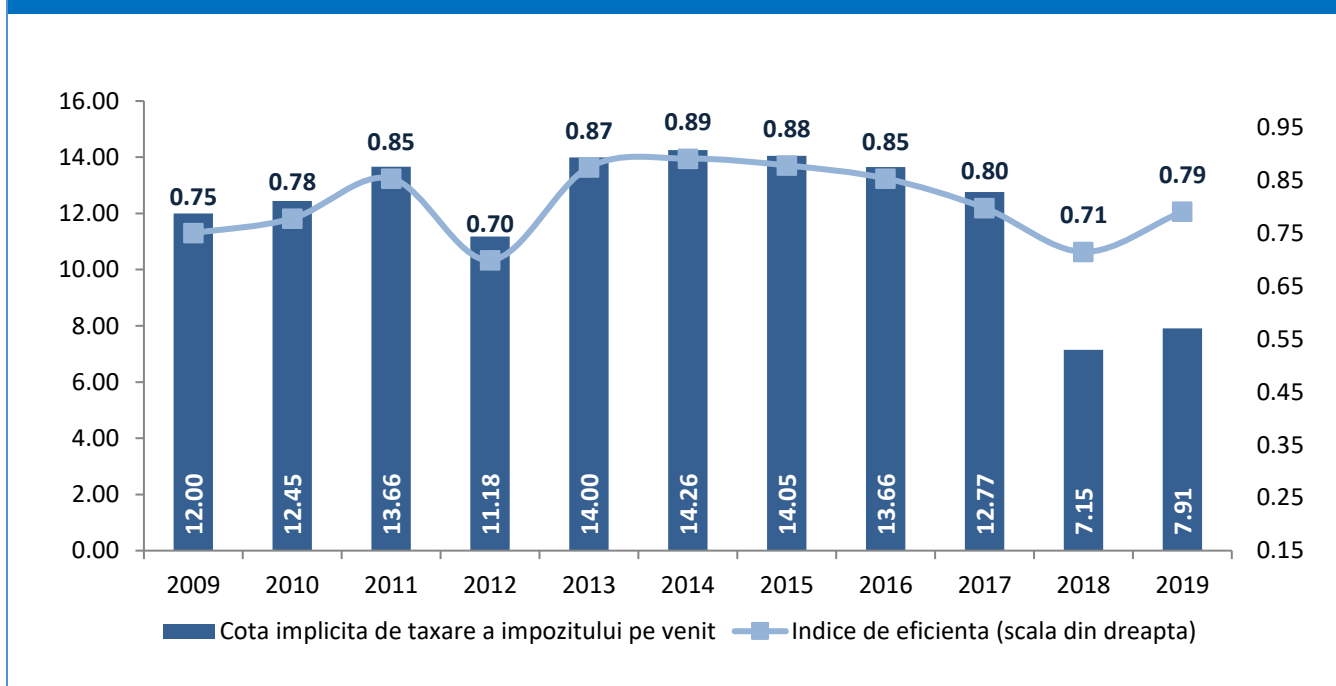
Încasările din **impozitul pe venit și salarii** după standarde *cash*, au fost în sumă de 23,1 mld. lei, ceea ce reprezintă o nerealizare cu 0,6 mld. lei a nivelului bugetat la începutul anului. Astfel, programul inițial prevedea încasări de 23,7 mld. lei pe seama unei creșteri estimate a numărului mediu de salariați de 3,4%, respectiv al unui avans de 14,7% al salariului mediu brut, în timp ce se anticipa un efect de diminuare a veniturilor cu circa 0,8 mld. lei ca urmare a facilităților acordate în domeniul construcțiilor. Nivelul prognozat inițial pentru încasările din impozitul pe venit și salarii a fost menținut la prima rectificare bugetară, însă cea de a doua rectificare l-a diminuat cu aproape 0,6 mld. lei ca urmare a evoluției nefavorabile a indicatorilor pieței muncii în raport cu estimările inițiale (în anul 2019, conform variantei preliminară a prognozei de primăvară a CNSP, numărul mediu de salariați a crescut cu 1,7%, iar salariul mediu brut cu 13%, ambele niveluri fiind inferioare ipotezelor luate în calcul la elaborarea proiectului de buget).



Execuția efectivă a confirmat estimările actualizate cu ocazia celei de a doua rectificări, consemnând un nivel al încasărilor din impozitul pe venit și salarii, net de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, de circa 23,1 mld. lei. Această valoare a încasărilor reprezintă un avans de doar 2,3% (+0,5 mld. lei) față de încasările realizate în anul 2018, dinamica acestei categorii de venituri bugetare fiind semnificativ inferioară evoluției bazelor macroeconomice relevante chiar și cu luarea în calcul a impactului negativ al facilităților acordate în domeniul construcțiilor, evaluat de MFP la 0,8 mld. lei. Astfel, pornind de la execuția bugetară a anului 2018 (când încasările din impozitul pe venit și salarii, nete de impactul schemelor de compensare, au fost de 22,6 mld. lei) și extrapolând cu evoluțiile numărului mediu de salariați (+1,7%), respectiv ale salariului mediu brut (+13%), apare drept justificat un nivel al încasărilor de circa 25,1 mld. lei (având în vedere și impactul nefavorabil al facilităților acordate în domeniul construcțiilor, menționat mai sus). În consecință, se evidențiază un deficit de încasări de circa 2 mld. lei care ridică semne de întrebare cu privire la eficiența colectării acestei categorii de venituri.

Pentru a investiga mai detaliat această evoluție, s-a procedat la o analiză a structurii încasărilor din impozitul pe venit și salarii pe principalele sale componente. Astfel, impozitul pe salarii (care reprezintă 78,4% din încasările aferente acestui agregat bugetar) a avut o dinamică deosebit de lentă, consemnând o creștere de doar 1,3% (+0,2 mld. lei) față de anul anterior. Prin contrast, ritmul de creștere mai alert al întregii categorii (2,3%) a fost atins ca urmare a contribuțiilor favorabile aduse de celelalte componente ale impozitului pe salarii și venit: încasările din impozitul pe venitul din dividende (pondere de 7,7% în total încasări) au crescut cu 31,3% (+0,4 mld. lei) față de anul anterior, încasările din impozitul pe venit stabilit pe baza declarației unice (pondere de 6,7% în total încasări) au crescut cu 500% (+1,3 mld. lei) față de anul anterior, iar încasările din impozitul pe veniturile din pensii (pondere de 4,4% în total încasări) au avansat cu 17,7% (+0,2 mld. lei) față de anul anterior, și pe fondul majorării punctului de pensie cu 15% de la 1 septembrie 2019. Concluzionând, în analiza realizată la nivelul principalelor componente ale impozitului pe salarii și venit, se constată că dinamica lentă a acestei categorii de venituri bugetare, situată mult sub evoluția bazelor macroeconomice relevante, se datorează aproape exclusiv încasărilor din impozitul pe salarii ceea ce este de natură să sugereze o reducere a eficienței colectării pe parcursul anului 2019.

Graficul 11: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Ca și în cazul analizei eficienței colectării încasărilor din impozitul pe profit, din motive ce țin de disponibilitatea datelor statistice, rezultatele prezentate în cadrul acestui raport nu sunt comparabile cu

cele regăsite în edițiile anterioare anului 2018⁵³. Conform standardelor ESA 2010, încasările din impozitele plătite de gospodării și IFSLSG s-au majorat cu circa 5,7 mld. lei (+23% față de anul anterior), deși încasările din impozitul pe venit în standarde *cash* au crescut cu doar 0,5 mld. lei (+2,3%). Aceste evoluții sugerează un impact pozitiv suplimentar datorat, cel mai probabil, altor categorii de încasări regăsite la nivelul acestui agregat. În consecință, indicele de eficiență a colectării a înregistrat o creștere semnificativă în 2019 până la nivelul de 0,79, după ce în anul 2018 a fost atins pragul minim al perioadei 2013-2018 (0,71). Interpretarea evoluției din anul anterior trebuie să aibă în vedere intrarea în vigoare a unei serii de măsuri care a avut un impact negativ asupra încasărilor din impozitul pe salarii și venit. Astfel, transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a antrenat scăderea bazei de calcul a impozitului pe venit, iar efectul total a depășit reducerea cotei legale de la 16% la 10%, fiind echivalent unei reduceri a cotei de impozit pe venit la 9,33% care permite comparația cu anii anteriori. Prin urmare, considerând o cotă legală echivalentă de 9,33%, indicele de eficiență a taxării ar fi consemnat o valoare îmbunătățită de 0,75 însă, chiar și în aceste condiții, se putea observa o înrăutățire evidentă a colectării în cazul impozitelor plătite de gospodării și IFSLSG în 2018.

Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit

Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
BG	10,0	10,0	10,0	9,4	9,5	9,7	0,94	0,95	0,97	2	2	1
CZ	15,0	15,0	15,0	11,0	11,4	11,6	0,73	0,76	0,77	7	5	5
EE	20,0	20,0	20,0	16,4	15,4	14,9	0,82	0,77	0,75	3	4	6
LV	23,0	23,0	23,0	18,0	16,3	15,0	0,78	0,71	0,65	5	7	7
LT	15,0	15,0	20,0	11,4	11,8	16,1	0,76	0,79	0,80	6	3	3
HU	15,0	15,0	15,0	15,9	16,0	14,2	1,06	1,07	0,94	1	1	2
PL	25,0	25,0	25,0	15,8	16,1	15,8	0,63	0,65	0,63	8	8	8
RO	16,0	10,0	10,0	12,8	7,1	7,9	0,80	0,71	0,79	4	6	4
SI	33,2	33,2	33,2	13,7	14,1	14,0	0,41	0,42	0,42	10	10	10
SK	22,0	22,0	22,0	12,0	12,4	12,8	0,54	0,56	0,58	9	9	9

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Letonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Slovacia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare.

** Calculată ca raport între „impozite curente plătite de gospodării și IFSLSG pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” și „câștigurile salariale brute” (cod ESA D11), acestea neincluzând contribuțiile sociale plătite de angajator. Baza de impozitare utilizată pentru Republica Cehă este „remunerarea

⁵³ Pentru a determina rata de impozitare implicită a fost folosit agregatul de „impozite curente plătite de gospodării și IFSLSG pe venit, avere etc. către guvern și restul lumii” în locul agregatului de „impozite directe plătite de gospodării”.

angajaților”, care include contribuțiile plătite de angajator, având în vedere utilizarea „*super-grossing*” în determinarea impozitului pe venit datorat.

*** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

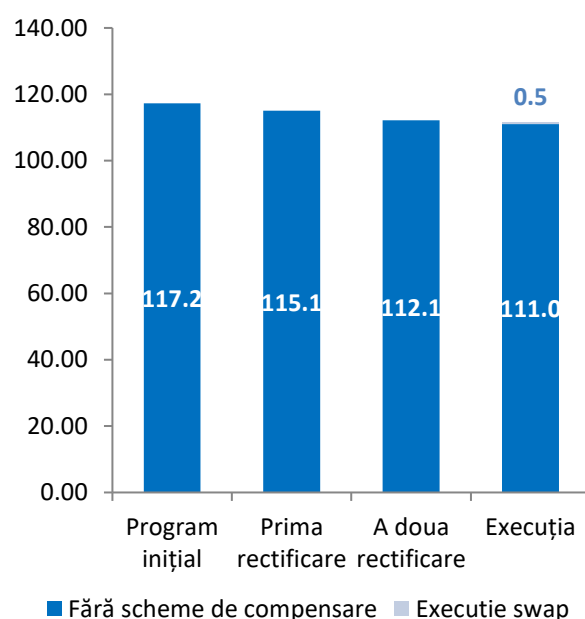
Majorarea indicelui de eficiență a colectării se resimte și în cazul comparației cu celelalte NSM. Astfel, România a urcat două poziții față de clasamentul din anul 2018 (de pe locul al șaselea pe locul al patrulea), situându-se în urma Bulgariei (0,97), Ungariei (0,94) și Lituaniei (0,80). Bulgaria și Ungaria s-au menținut pe primele două poziții pe parcursul ultimilor trei ani, înregistrând valori ale indicilor de eficiență semnificativ mai mari decât celelalte state analizate. O constanță a evoluțiilor se remarcă și în partea de jos a clasamentului, Slovenia (0,42) și Slovacia (0,58) ocupând ultimele locuri în fiecare dintre ultimii trei ani. Pe ansamblul clasamentului se observă o eterogenitate sporită a indicelui de eficiență, diferența dintre prima și ultima clasată fiind de peste 50 pp.

III.4.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din **CAS** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, s-au situat la finalului anului 2019 la un nivel de circa 111 mld. lei, acesta fiind inferior cu aproximativ 6,2 mld. lei (-5,3%) față de estimările din proiectul de buget, în condițiile în care numărul mediu de salariați a crescut cu doar 1,7%, comparativ cu proiecția inițială de 3,4%, iar salariul mediu brut s-a majorat doar cu 13%, comparativ cu proiecția inițială de 14,7%. Neîndeplinirea nivelului programat al încasărilor din CAS s-a produs și în contextul în care MFP intenționa să stimuleze creșterea acestora prin intermediul acordării unei amnistii fiscale (o dată cu prima rectificare bugetară), estimând că aceasta va genera venituri suplimentare de 1,1 mld. lei. Având în vedere cele menționate mai sus, CF a semnalat încă din opinia sa asupra proiectului de buget pe anul 2019 că ipotezele cu privire la dinamica indicatorilor pieței muncii erau excesiv de optimiste și improbabil a se materializa la nivelurile preconizate, iar în opinia sa asupra primei rectificări bugetare a apreciat că un eventual impact bugetar pozitiv al amnistiei nu poate fi luat în considerare *ex-ante* în proiecția veniturilor bugetare. Pe de altă parte, trebuie avute în vedere și titlurile executorii plătite pe parcursul anului 2019, acestea incluzând legea 85/2016 privind plata diferențelor salariale convenite personalului didactic din învățământul de stat pentru perioada octombrie 2008 - 13 mai 2011. Deși valoarea planificată a titlurilor executorii pentru anul 2019 a fost de circa 1,5 mld. lei, plățile efective au fost de aproape 2 mld. lei, ceea ce a condus la o majorarea a încasărilor din CAS față de nivelul planificat cu aproximativ 167 mil. lei.

Analizând proiecția veniturilor din CAS pe parcursul anului 2019, se poate observa că prima rectificare bugetară a recunoscut existența unui minus de venituri de circa 2,1 mld. lei în condițiile nerealizării planului de încasări la 6 luni, iar CF aprecia la acel moment că exista un gol suplimentar de venituri de circa 2 mld. lei ca urmare a faptului că minusul constat nu fusese extrapolat la nivelul întregului an, precum și în contextul considerării *ex-ante* a efectelor amnistiei fiscale. Avertismentul CF a fost validat la cea de a doua rectificare bugetară care a diminuat nivelul estimat al veniturilor din CAS cu încă 3 mld. lei (fiind recunoscută dinamica mai lentă a indicatorilor pieței muncii comparativ cu estimările inițiale), în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel mai scăzut cu 1,1 mld. lei față de cea de a doua rectificare.

Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2019 (mld. lei)



Sursa: MFP

Comparativ cu anul 2018, încasările din CAS, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu 13,4 mld. lei (+13,7%) în principal pe seama creșterii masei salariale din economie, datorată evoluțiilor pozitive ale numărului mediu de salariați, respectiv ale salariului mediu brut. Pentru o analiză mai detaliată a performanței încasărilor din CAS, se va proceda la o proiecție *ex-post* a acestui agregat bugetar, iar punctul de pornire al acesteia este reprezentat de execuția bugetară la nivelul anului 2018 care a consemnat un nivel net de impactul schemelor de compensare situat la 97,6 mld. lei. Indexând punctul de pornire cu dinamica efectiv înregistrată de bazele macroeconomice relevante (+1,7% numărul mediu de salariați, respectiv +13% salariul mediu brut pe economie), dar ținând cont și de impactul negativ al facilităților acordate în sectorul construcțiilor (evaluat de MFP la aproape 1,4 mld. lei), apare drept justificat un nivel al încasărilor de circa 110,8 mld. lei, acesta fiind foarte apropiat de cel consemnat în execuția bugetară aferentă anului 2019. Se constată astfel că eficiența colectării pentru acest agregat bugetar pare nemodificată, diferența negativă față de estimările inițiale fiind datorată supraestimării acestui agregat în proiectul de buget pe anul 2019, în principal ca urmare a formulării unor ipoteze prea optimiste privind dinamica indicatorilor pieței muncii.

Cu scopul de a reflecta mai fidel dinamica CAS pe parcursul perioadei 2016-2019, în tabelul de mai jos se regăsește seria ajustată a acestui agregat bugetar⁵⁴, precum și seria sa brută obținută prin eliminarea ajustărilor referitoare la schemele de compensare de tip *swap* și la transferurile către Pilonul II:

⁵⁴ Preluată din execuția bugetară a fiecărui an.

Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)

		Execuție 2016	Execuție 2017	Execuție 2018	Execuție 2019
Seria ajustată	1	61.270,2	71.705,7	98.101,1	111.473,4
Swap	2	299,4	632,6	490,9	464,3
Pilon II	3	5.882,8	7.142,6	7.717,8	8.487,3
Seria brută*	4=1-2+3	66.853,5	78.215,8	105.327,9	119.496,5
*din care titluri executorii		290,7	378,6	55,0	668,0

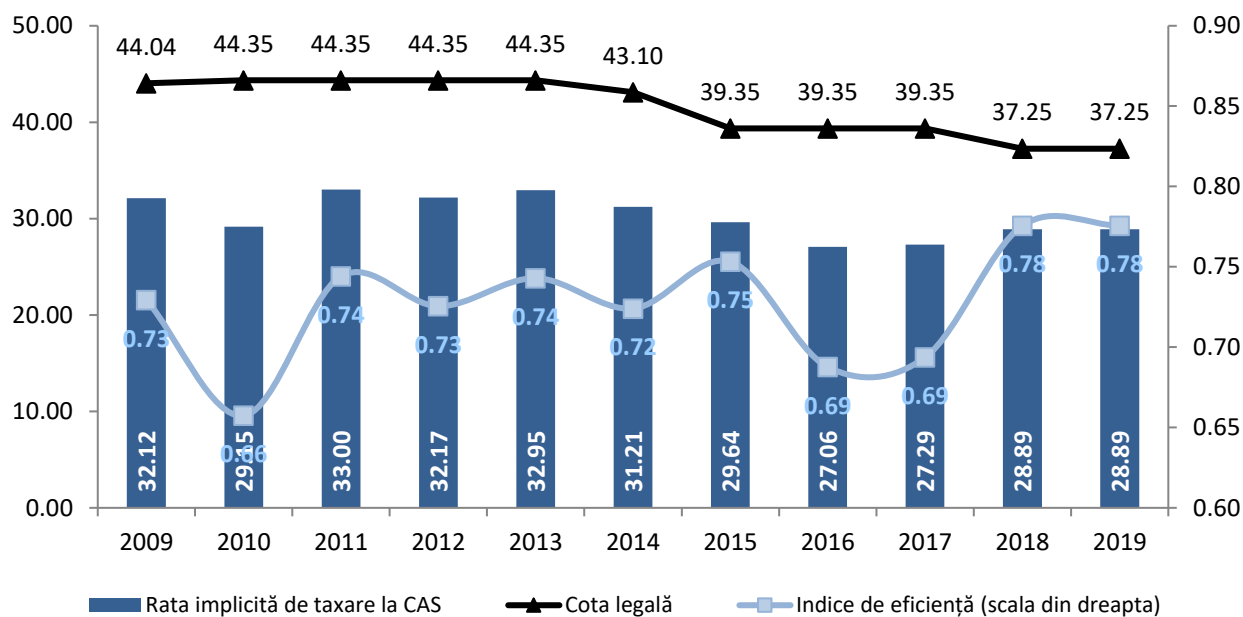
Sursa: APAPR, MFP, calcule Consiliul Fiscal

Astfel, dacă se ia în considerare seria brută, se observă că în anul 2019 veniturile din CAS au fost în quantum de peste 119 mld. lei, depășind încasările din anul 2018 cu 13,5% (+14,2 mld. lei), dinamica fiind ușor inferioară creșterii veniturilor CAS din execuția bugetară (+13,6%), deoarece seria brută include și transferurile către Pilonul II care au avut un avans mai moderat, de doar 10%. Eliminând și impactul titlurilor executorii din seria brută, încasările din CAS au crescut în 2019 față de anul precedent cu doar 12,9% (+13,6 mld. lei) pe fondul creșterii semnificative a plăților aferente acestei categorii.

Înainte de a analiza evoluția contribuțiilor sociale potrivit metodologiei ESA 2010, trebuie menționat că, începând cu anul 2017, a fost modificat tratamentul statistic al pensiilor speciale, acestea fiind încorporate simultan la contribuții sociale pe partea de venituri și la cheltuieli de personal. Deoarece acest tratament este de natură să altereze în mod artificial nivelurile celor două agregate bugetare, afectând totodată și comparabilitatea cu anii anteriori, s-a procedat la eliminarea sumelor aferente pensiilor speciale. Astfel, contribuțiile sociale au fost calculate ca total al contribuțiilor ce revin în sarcina angajatorilor și a populației. Aceeași formulă de calcul a fost aplicată și în cazul celorlalte NSM ECE incluse în analiză pentru a permite realizarea clasamentului de eficiență a colectării contribuțiilor sociale pe baza unor seturi de date comparabile.

Veniturile obținute din CAS în anul 2019, conform metodologiei ESA 2010, au avut o dinamică relativ similară celor în standarde *cash*, înregistrând un avans de 11,2% față de anul anterior. Această evoluție apare ca rezultat al factorilor menționați anterior privind creșterea masei salariale din economie (datorată evoluțiilor pozitive ale numărului mediu de salariați, respectiv ale salariului mediu brut) și impactul negativ al facilităților acordate în sectorul construcțiilor. În condițiile în care și salariile brute plătite la nivel agregat s-au majorat tot cu 11,2%, nivelul ratei implicite de taxare la CAS a rămas neschimbat față de anul 2018 (28,9%), fapt ce a condus la menținerea indicelui de eficiență a colectării la un nivel de 0,78. Se confirmă astfel concluzia obținută pe baza analizei informațiilor din execuția *cash*, respectiv aceea că eficiența colectării veniturilor din CAS a rămas relativ nemodificată pe parcursul anului 2019.

Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* Pentru anul 2014, cota legală s-a calculat ca medie ponderată a cotelor aplicabile: 44,35% în primele 9 luni ale anului, respectiv 39,35% începând cu 1 octombrie.

Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale

Țara	Cota legală de contribuții sociale* (%)			Rata de impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
BG	32,0	33,0	33,0	22,7	23,1	24,0	0,71	0,70	0,73	8	9	9
CZ	48,0	48,0	48,0	47,9	48,0	48,1	1,00	1,00	1,00	2	1	2
EE	35,4	35,4	35,4	31,4	31,6	31,8	0,89	0,89	0,90	6	6	6
LV	34,1	35,1	35,1	21,8	23,1	23,3	0,64	0,66	0,66	10	10	10
LT	40,0	39,5	21,0	35,5	36,2	21,7	0,89	0,92	1,04	5	5	1
HU	40,5	38,0	38,0	35,8	33,9	32,2	0,88	0,89	0,85	7	7	7
PL	41,5	41,5	41,5	40,2	40,0	39,8	0,97	0,96	0,96	3	2	3
RO	39,4	37,3	37,3	27,3	28,9	28,9	0,69	0,78	0,78	9	8	8
SI	38,2	38,2	38,2	36,3	36,1	36,1	0,95	0,95	0,94	4	4	5
SK	45,6	48,6	48,6	47,3	46,6	45,9	1,04	0,96	0,95	1	3	4

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

* Date agregate pentru angajat și angajator. Acolo unde cotele au fost modificate pe parcursul anului, s-au raportat mediile ponderate ale cotelor.

** Calculată ca raport între suma „contribuțiilor sociale ale angajatorilor” (cod ESA D611REC) și „contribuțiilor sociale ale populației” (cod ESA D613REC), față de „câștigurile salariale brute” (cod ESA D11). În cazul României, veniturile includ încasările suplimentare temporare determinate de implementarea schemelor de compensare „în lanț” a arieratelor (632,6 mil. lei în 2017, 490,9 mil. lei în 2018, respectiv 464,3 mil. lei în 2019).

*** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

Comparativ cu celelalte NSM, România a continuat să se plaseze pe locul 8 în ceea ce privește eficiența colectării contribuțiilor sociale în anul 2019 și a urcat pe poziția a șasea din perspectiva nivelului cotei legale agregate de contribuții sociale (după Slovacia, Cehia, Polonia, Slovenia și Ungaria), ca urmare a diminuării cotei legale din Lituania de la 39,5% la 21%. Dintre statele care percep o cotă legală mai redusă a contribuțiilor sociale decât România, este de remarcă că Estonia a obținut rate implicite de taxare mai ridicate pe parcursul ultimilor trei ani. Acest rezultat ar putea fi explicat și prin prisma regimului de taxare diferit în ceea ce privește contribuțiile de asigurări sociale pentru anumite categorii de venituri (venituri din activități independente, din drepturi de autor, chirii, venituri din investiții etc).

III.5. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap* (în sumă de 0,7 mld. lei), au consemnat un avans de 14,8% comparativ cu anul anterior (+47,5 mld. lei), ajungând la sfârșitul anului 2019 la valoarea de 368,7 mld. lei. Chiar și în condițiile unei creșteri importante înregistrate la nivelul PIB nominal (+11,3%), ponderea cheltuielilor bugetare în PIB a avansat cu circa 1,1 pp, respectiv de la 33,7% la 34,8% din PIB. Dintre agregatele de cheltuieli care au înregistrat o dinamică semnificativ superioară mediei se disting: *cheltuieli de capital* (+28,8%), *cheltuieli de personal* (+18,8%), *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+18,3%), *alte transferuri* (+16,8%), în timp ce rate de creștere inferioare mediei au înregistrat agregatele: *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (-27,5%)⁵⁵, *transferuri între unități ale administrației publice* (-26,6%), *dobânzi* (-6,1%), *subvenții* (+6,6%) și *alte cheltuieli* (+8,36%). Majorarea ponderii cheltuielilor totale în PIB s-a realizat în contextul creșterii substanțiale a *cheltuielilor de personal* (+0,61 pp) determinată de creșterile salariale operate în sectorul bugetar, *cheltuielilor de capital* (+0,40 pp), *cheltuielilor cu bunuri și servicii* (+0,30 pp) și *cheltuielilor cu asistența socială* (+0,18 pp). Cea mai semnificativă reducere ca pondere în PIB comparativ cu anul anterior s-a înregistrat pentru agregatul *cheltuieli cu dobânzi* (-0,21 pp).

Prin raportare la sumele prevăzute în proiectul de buget pe anul 2019, cheltuielile bugetare s-au situat la un nivel inferior, fiind mai scăzute cu circa 1,4 mld. lei (-0,4%), respectiv cu 0,13 pp din PIB, în principal, ca urmare a nerealizării față de program a *proiectelor din fonduri externe nerambursabile postaderare* (-0,99 pp) și a *dobânzilor* (-0,12 pp), contribuții de sens contrar revenind agregatelor *asistență socială* (+0,49 pp), *cheltuieli de capital* (+0,47 pp, pe fondul suplimentării sumelor aferente Programului Național de Dezvoltare Locală – PNDL) și *bunuri și servicii* (+0,40 pp).

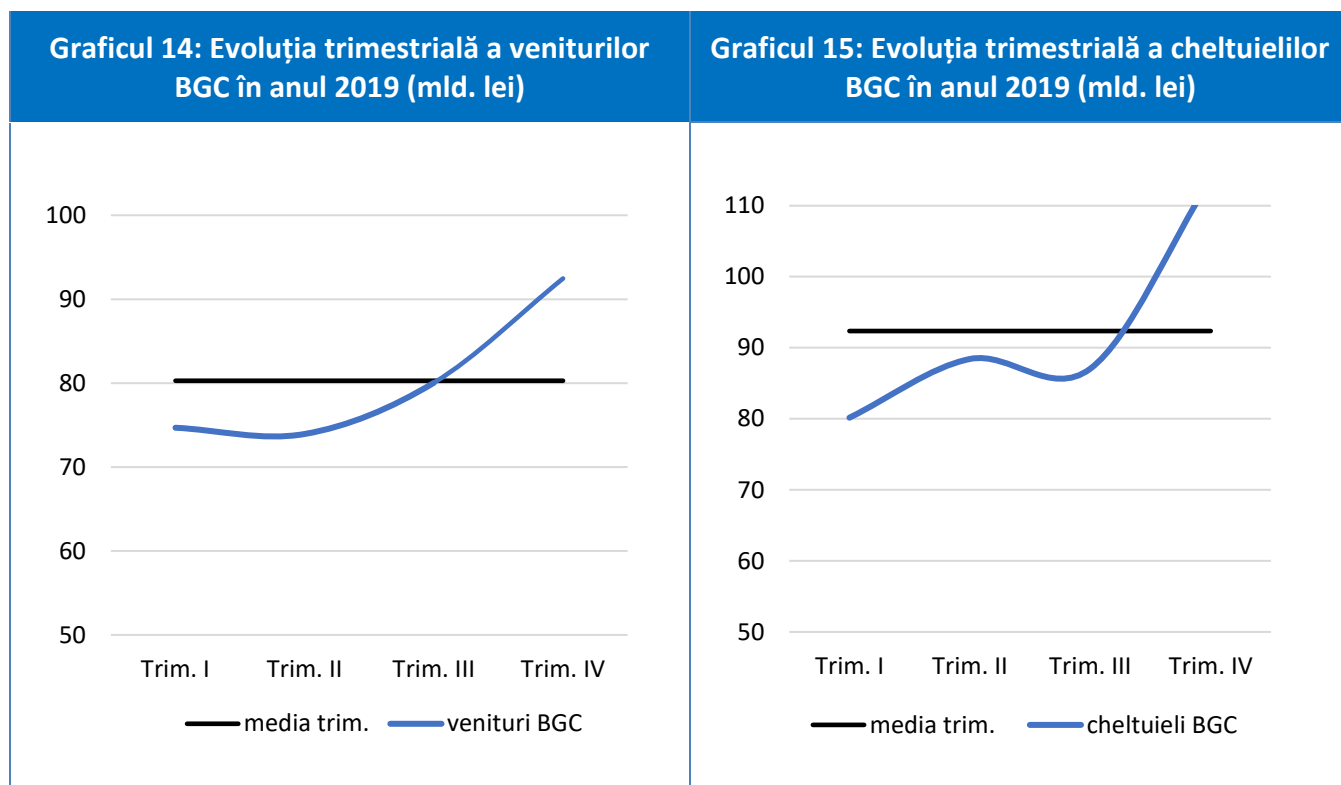
Presiunile la nivelul cheltuielilor cu asistența socială și bunuri și servicii au fost mult mai mari decât cele anticipate ca urmare a sub-bugetării inițiale acestora. În esență, au fost diminuate semnificativ cheltuielile de investiții ale statului, parțial ca urmare a diminuării veniturilor din fonduri europene comparativ cu nivelul estimat, dar și pentru a acomoda parțial majorările la nivelul categoriilor de cheltuieli amintite anterior.

În anul 2019, analiza execuției trimestriale a cheltuielilor BGC⁵⁶ indică un grad de concentrare a acestora în ultimul trimestru, cu o pondere a trimestrului IV în total an în ușoară scădere comparativ cu anul 2018 (respectiv 30,8% față de 31,2% în anul anterior). Astfel, cheltuielile totale în trimestrul IV 2019 au însumat aproximativ 113,8 mld. lei (comparativ cu 100,7 mld. lei în trimestrul IV din 2018, respectiv o

⁵⁵ În cadrul acestui subcapitol, sumele aferente proiectelor din fonduri UE sunt cumulate pentru exercițiile financiare 2007-2013 și 2014-2020. Strict pentru exercițiul 2014-2020 s-a înregistrat o creștere de 18,7% comparativ cu anul anterior. Astfel, din totalul de aproximativ 34,3 mld. lei al acestei categorii de venituri bugetare, doar 17,8 mld lei reprezintă fonduri structurale, diferența fiind constituită din fonduri europene alocate plăților pentru agricultură (circa 13,4 mld. lei) și din sume destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 (3,1 mld. lei).

⁵⁶ Inclusiv schema tip *swap*.

majorare cu 12,96%), fiind superioare cu 30,7% nivelului din trimestrul precedent (față de o majorare cu 34,8% a cheltuielilor efectuate în trimestrul IV comparativ cu trimestrul III din anul 2018).



Sursa: MFP

Analizând majorarea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2019 față de trimestrul precedent, circa 63,5% din creșterea totală este atribuibilă accelerării de proporții a cheltuielilor de capital (+124%, contribuție de 31,8%), proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (+253,3%, contribuție de 40%), respectiv a agregatului plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent (+485,8%, contribuție de -8,2%), iar aproximativ 36,5% este determinată de majorările operate la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (+32,7%, contribuție de 16,3%), cheltuielilor de personal (+5,1%, contribuție de 4,8%), asistență socială (+4,9%, contribuție de 5,2%), alte cheltuieli (+56,2%, contribuție de 3,7%) și cheltuielilor cu dobânzile (+49,4%, contribuție de 3%).

Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază carențe serioase în procesul de programare bugetară, mai ales pentru cheltuielile de investiții publice (finanțate din cheltuieli de capital și fonduri europene), chiar dacă principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția privind încasările bugetare s-ar caracteriza printr-un grad mai ridicat de incertitudine. Pe de altă parte, în anul 2019, evoluția trimestrială a veniturilor bugetare indică faptul că acestea s-au realizat în cea mai mare parte în ultimul trimestru al anului, însă într-o proporție mai redusă comparativ cu anul anterior (cu o pondere în total an de 28,8% față de 30,6% în 2018, respectiv o creștere față de trimestrul anterior de circa 15,5%, comparativ cu 23,7% în anul precedent).

Consiliul Fiscal reiterează recomandarea din anii precedenți privind reducerea volatilității inter-trimestriale a execuției cheltuielilor bugetare.

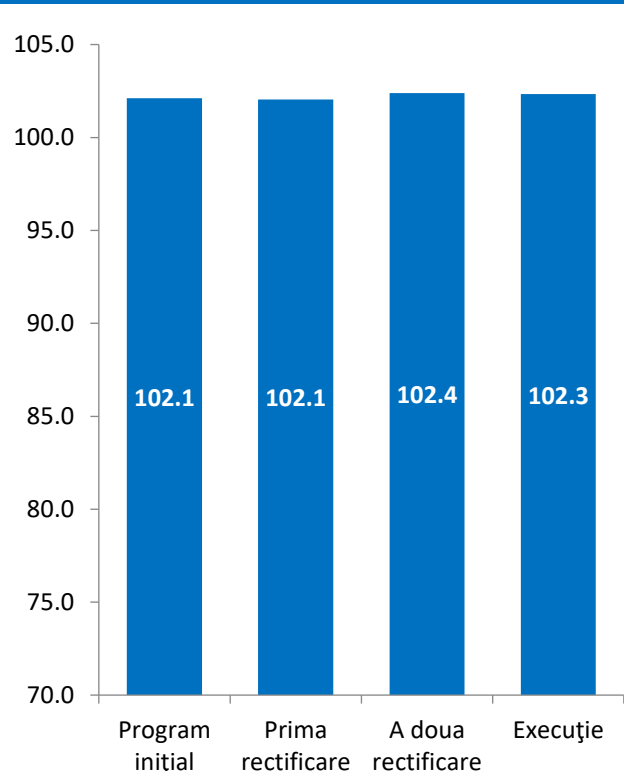
III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de **personal** a consemnat o creștere de 0,2 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2019. Estimate inițial la un nivel de 102,1 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 102,3 mld. lei, respectiv 9,7% din PIB, plasându-se peste nivelul considerat în proiectul de buget cu 0,02 pp din PIB.

Evoluția prognozată pe parcursul anului 2019 pentru cheltuielile de personal a consemnat încadrarea acestora în plafoanele definite de OUG nr. 14/2019. Astfel, cu ocazia primei rectificări bugetare nivelul prevăzut pentru acest agregat de cheltuieli a fost diminuat cu circa 66,7 mil. lei (-0,1%), în timp ce PIB nominal a fost revizuit în creștere cu 8.500 mil. lei (+0,8%) comparativ cu estimările folosite la construcția bugetară inițială. La cea de a doua rectificare bugetară cheltuielile de personal au fost crescute cu 335,5 mil. lei (+0,3%) comparativ cu iterația bugetară anterioară și cu 267,8 mil. lei (+0,3%) comparativ cu proiectul de buget. Totodată, nivelul PIB nominal a fost majorat cu 18.300 mil. lei (+1,8%) față de momentul stabilirii plafoanelor.

Cu ocazia primei rectificări bugetare, Consiliul Fiscal a arătat că extrapolarea fluxurilor lunare de cheltuieli din primele 6 luni ale anului la nivelul întregului an ar reclama un necesar de alocări suplimentare. În același timp, evoluția cheltuielilor de personal din primele luni ale anului 2019 au fost influențate într-o

Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2019 (mld. lei)



Sursa: MFP

anumită măsură de elemente cu caracter nerecurrent (ex: acordarea tichetelor de vacanță, despăgubiri conform Legii 85/2016), iar proiectul de rectificare bugetară avea în vedere restricționarea angajărilor în sistemul public, acestea fiind permise doar potrivit regulii de 1 nou angajat la 3 ieșiri din sistem, justificându-se astfel, noul nivel estimat al acestui agregat de cheltuieli.

Comparativ cu anul 2018, cheltuielile de personal au crescut semnificativ cu 16,2 mld. lei, respectiv cu 18,8%. Spre deosebire de anul 2018 când creșterea cheltuielilor de personal a fost ocultată de sumele mai mici plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari comparativ cu anul 2017, în anul 2019, impactul achitării acestor sume a fost unul puternic. Astfel, remarcăm faptul că pentru 2019, titlurile executorii plătite (1.951,6 mil lei) au fost mai mari, atât față de cele planificate (1.462,5 mil. lei), cât și față de cele plătite în anul precedent (160,6 mil. lei).

Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 plan	Total
Titluri executorii emise, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	3.240,0		8,5	3,8	82,3	1.599,40	67,4	996,9	1.461,6		7.459,9
	Adm. locale	3.060,0		867,6	1.614,4	1.064,1	2.094,3	20,3	0	0,0		8.720,7
	Buget asigurări sociale	116,0		28,6	5,5	12,2	7,6	1,2	0,0	0,9		172,0
	Total	6.416,0	0,00	904,7	1.623,7	1.158,6	3.701,3	88,9	996,9	1.462,5		16.352,6
Titluri executorii plătite, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)		162	311	1.531,70	1.234,60	363,1	476,2	80,8	999,7	1096	5.159,1
	Adm. locale		153	306	2.447,20	2.806,10	544,6	705	79,2	947,7		7.988,8
	Buget asigurări sociale		6	24,2	72,6	59,3	0	0,6	0,6	4,2		167,5
	Total		321	641,2	4.051,5	4.100	907,7	1.181,8	160,6	1.951,6	1.096	13.315,4

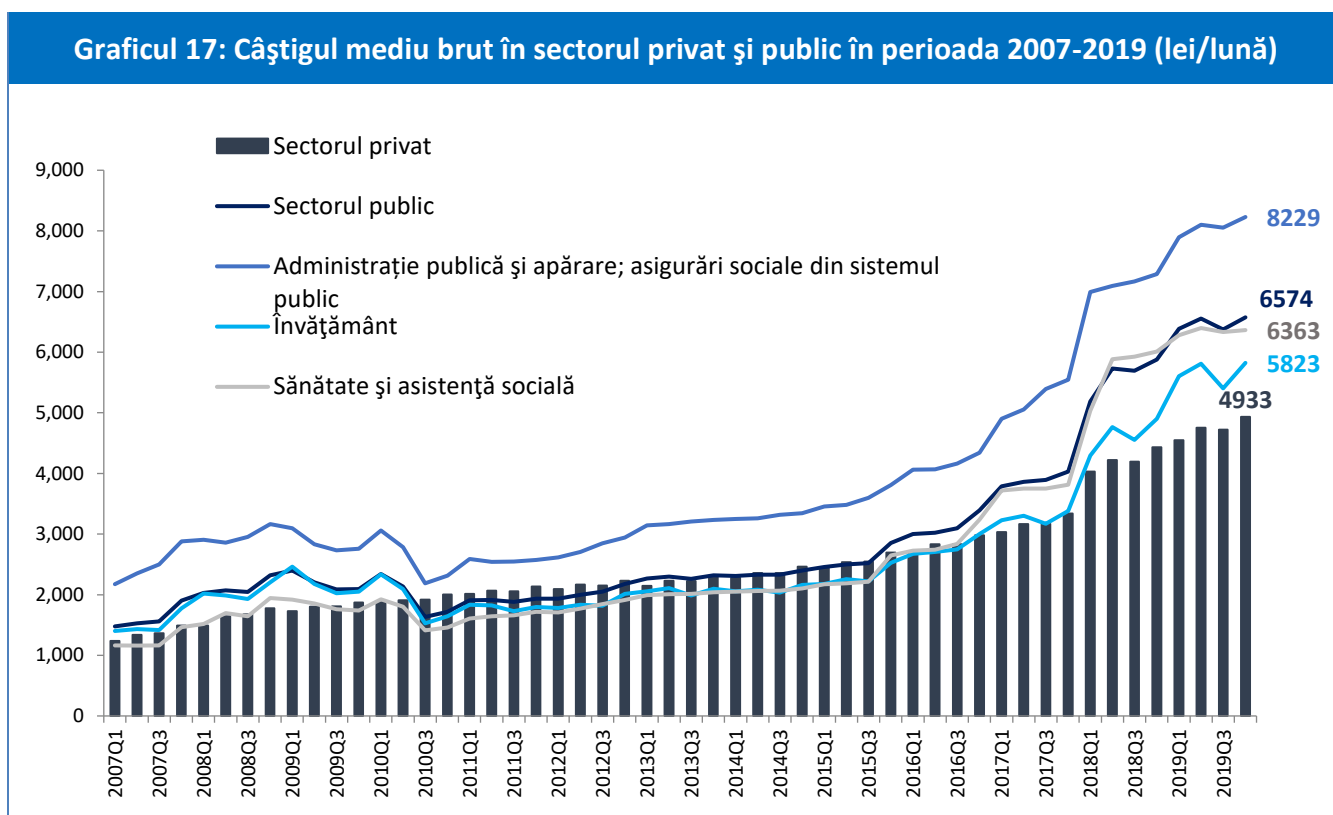
Sursa: MFP

Proiectul de buget pentru 2019 a inclus o serie de creșteri ale cheltuielilor de personal ale statului care au fost determinate de intrarea în vigoare, începând cu data de 1 iulie 2017, a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în baza căreia pentru unele categorii de personal bugetar au fost acordate sau permise creșteri salariale. Astfel, începând cu 1 ianuarie 2019, cuantumul brut al salariilor de bază, al soldelor de funcție, al soldelor lunare și al indemnizațiilor de încadrare a fost majorat cu 25% din diferența dintre nivelul acestora prevăzut de lege pentru anul 2022 și nivelul aferent lunii decembrie 2018. Impactul acestei majorări a fost estimat de MFP la aproximativ 8,9 mld. lei. Totodată, conform prevederilor aceleiași legi, începând cu 1 decembrie 2018 se acordă indemnizație de hrană personalului plătit din fonduri publice⁵⁷ reprezentând a 12-a parte din două salarii minime brute pe țară garantate în plată. Impactul bugetar pentru 2019 aferent acestei măsuri a fost estimat la circa 3,2 mld. lei.

Un impact negativ asupra acestui agregat bugetar a avut și creșterea salariului de bază minim brut pe țară de la 1.900 lei/lună la 2.080 lei/lună începând cu 1 ianuarie 2019, conform Hotărârii de Guvern nr. 937/2018 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată din data de 10 decembrie 2018. Mai mult, prin același act normativ a fost stabilit ca în cazul personalului încadrat pe funcții care prevăd studii superioare, cu vechime în muncă de cel puțin un an în domeniul studiilor superioare, salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată să fie în valoare de 2.350 lei/lună. Impactul cumulat al acestor măsuri este de aproximativ 0,33 mld. lei potrivit informațiilor prezentate în nota de fundamentare a ordonanței de urgență. Un alt aspect care trebuie menționat este legat de OUG nr. 114/2018 prin care este prevăzut un salariu de bază minim brut net superior pentru angajații din domeniul construcțiilor, cuantumul acestuia fiind de 3.000 lei/lună. Conform Notei de fundamentare,

⁵⁷ Cu excepția personalului Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiției - Administrația Națională a Penitenciarelor, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Protecție și Pază și Serviciului de Telecomunicații Speciale, precum și a personalului poliției locale care, potrivit legii, beneficiază de drepturi de hrană în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 26/1994.

această măsură a fost adoptată cu scopul de a stimula forța de muncă în domeniul construcțiilor, declarat sector prioritar⁵⁸ și care în ultimii ani s-a confruntat cu dificultăți legate de asigurarea forței de muncă specializată și concurența nelocală.



Sursa: INS, calcule Consiliul Fiscal

În urma acestor majorări, salariul mediu brut în sistemul public a ajuns în anul 2019 la 6.472 lei/lună, cu 15,1% mai mare decât în anul 2018, depășindu-l cu 36,6% pe cel din mediul privat care s-a situat la 4.739 lei/lună (în creștere cu 12,3% comparativ cu cel din anul precedent). Considerând medii trimestriale, salariul mediu brut lunar în sectorul public aferent trimestrului IV al anului 2019 a înregistrat un nivel de 6.574 lei, cu 11,8% mai mult decât în aceeași perioadă din anul 2018, în timp ce salariul din sistemul privat a fost de 4.933 lei, în creștere cu 11,3% față de trimestrul IV al anului 2018. Cea mai mare creștere s-a înregistrat în sectorul public de învățământ, salariul mediu net ajungând în trimestrul IV 2019 la 5.823 lei, cu 18,8% mai mare decât aceeași perioadă a anului precedent. Această dinamică a contribuit puternic la ridicarea mediei salariului din sectorul bugetar.

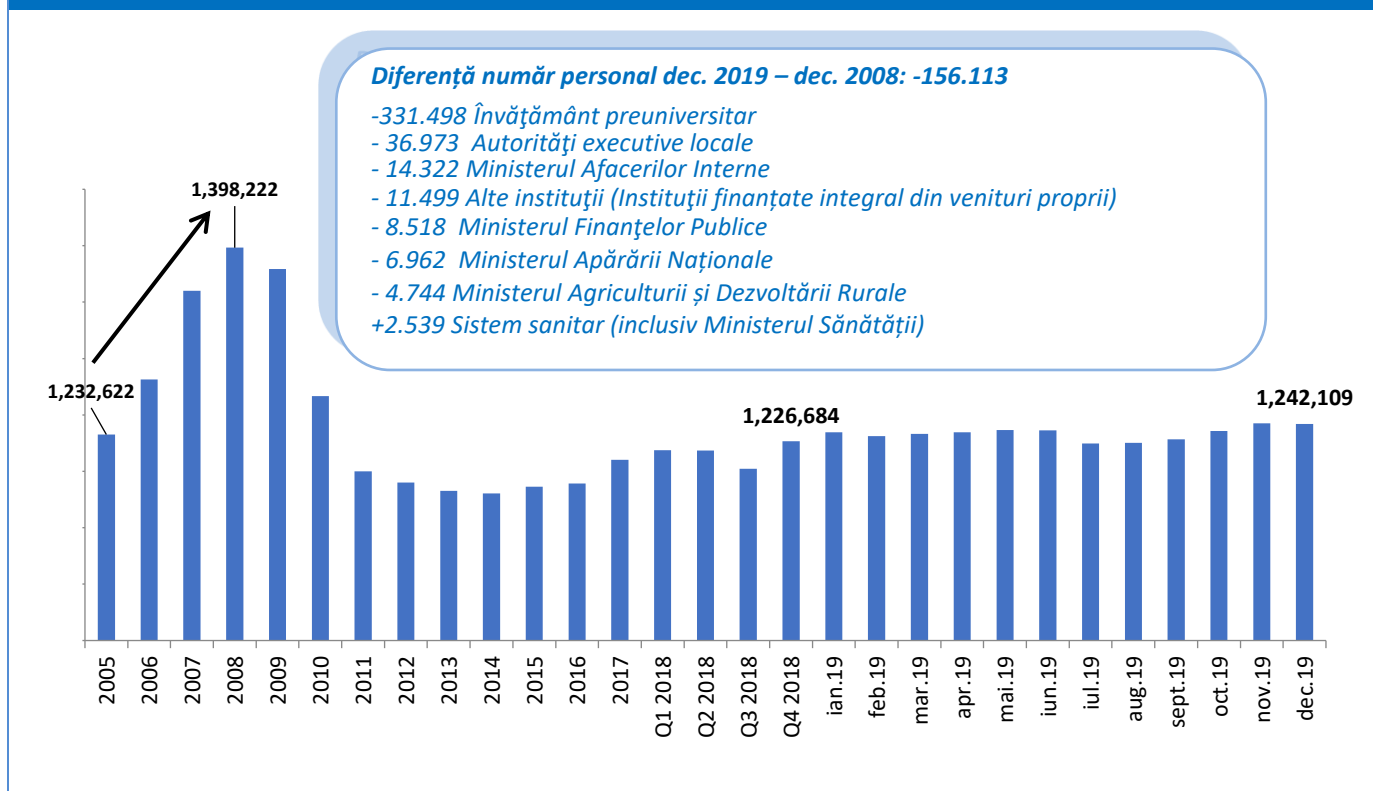
În sectorul public cel mai puțin au crescut salariile personalului din domeniile sănătate și asistență socială. Nivelul acestora din ultimul trimestru al anului 2019 a fost de 6.363 lei/lună, înregistrând un ritm de creștere de doar 5,8% comparativ cu ultimul trimestru din 2018. Salariul mediu brut lunar al

⁵⁸ În urma acordului dintre Guvernul României și Federația Patronatelor Societăților din Construcții privind măsuri pentru o creștere economică sustenabilă a României, bazată pe investiții în următorii 10 ani, încheiat la 29 noiembrie 2018.

angajaților din administrație publică și apărare s-a plasat la valoarea de 8.229 lei în ultimele 3 luni din 2019, fiind mai mare cu 13,1% comparativ cu aceeași perioadă din anul precedent.

Ulterior creșterii cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 156.133 persoane în intervalul decembrie 2008 - decembrie 2019, până la un nivel de 1,24 mil. (*Graficul 18*). Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 180 de mii, acest lucru datorându-se, în principal, introducerii regulii de „1 angajat nou la 7 plecări din sistem” (valabilă până în anul 2012 inclusiv), în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 9.540 de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2009-2019 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-36.973 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-14.322 posturi ocupate), alte instituții finanțate integral din venituri proprii (-11.499 posturi ocupate), Ministerului Finanțelor Publice (-8.518 posturi ocupate), Ministerului Apărării Naționale (-6.962 posturi ocupate), Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Regionale (-4.744 posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri la nivelul Ministerului Justiției (+3.199 posturi ocupate), Ministerului Fondurilor Europene (+1.326 posturi ocupate), Ministerului Muncii și Justiției Sociale (+1.149 posturi ocupate), Ministerului Public (+987 posturi ocupate).

Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2019



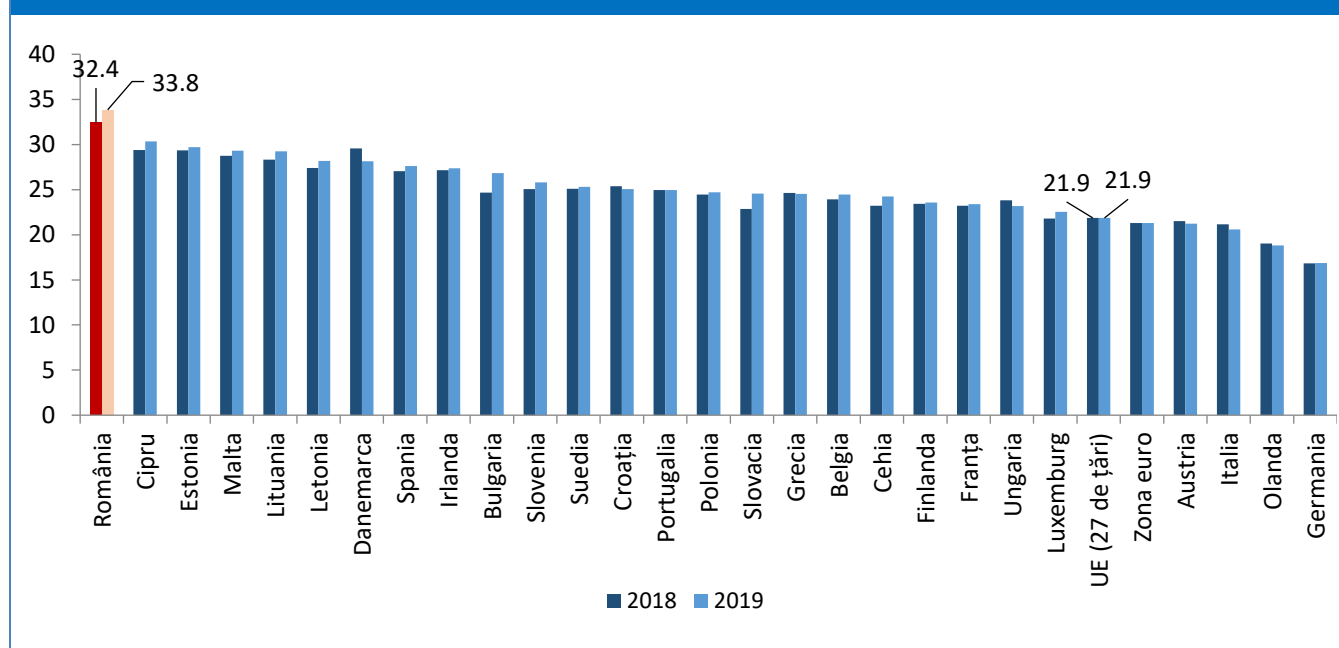
Sursa: MFP

Trebuie menționat faptul că în 2019, rata de creștere a numărului de angajați a fost mai mică față de cea înregistrată anul precedent, respectiv 0,9% (+11.095 persoane) comparativ cu 1,71% (+20.706 persoane). Majorările de personal s-au înregistrat în special la nivelul autorităților executive locale

(+7.323 posturi ocupate), la nivelul sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+6.409 posturi ocupate) și la nivelul Ministerului Afacerilor Interne (+3.284 posturi ocupate). De cealaltă parte, au fost înregistrate reduceri de personal la nivelul Ministerul Educației și Cercetării (-6.821 posturi ocupate) și Ministerul Finanțelor Publice (-699 posturi ocupate).

Ajustarea din perioada 2009-2012 este preponderent rezultatul aplicării regulii de „1 salariat nou la 7 plecări” în condițiile în care cea mai mare parte a ieșirilor din sistem s-a realizat prin plecări voluntare sau pensionare. Abandonarea acestei reguli începând cu anul 2013 a fost menită să diminueze selecția adversă și să permită operarea unor modificări în structura personalului angajat. Astfel, reducerea operată în perioada 2009-2012 a fost realizată doar într-o mică măsură pornind de la criteriile calitative, cum ar fi diminuarea personalului acolo unde se identifică un excedent de salariați concomitent cu noi angajări în zonele deficitare pe baza unor standarde de cost riguros definite și prin stabilirea unui nivel optim de funcționare. Consiliul Fiscal apreciază drept adecvată această abordare și recomandă ca noile angajări să fie făcute în zonele deficitare identificate, chiar prin transfer de posturi din zonele cu excedent de personal către cele cu deficit, având în vedere în același timp și încadrarea strictă în anvelopa salarială aprobată anterior.

Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27



Sursa: Eurostat

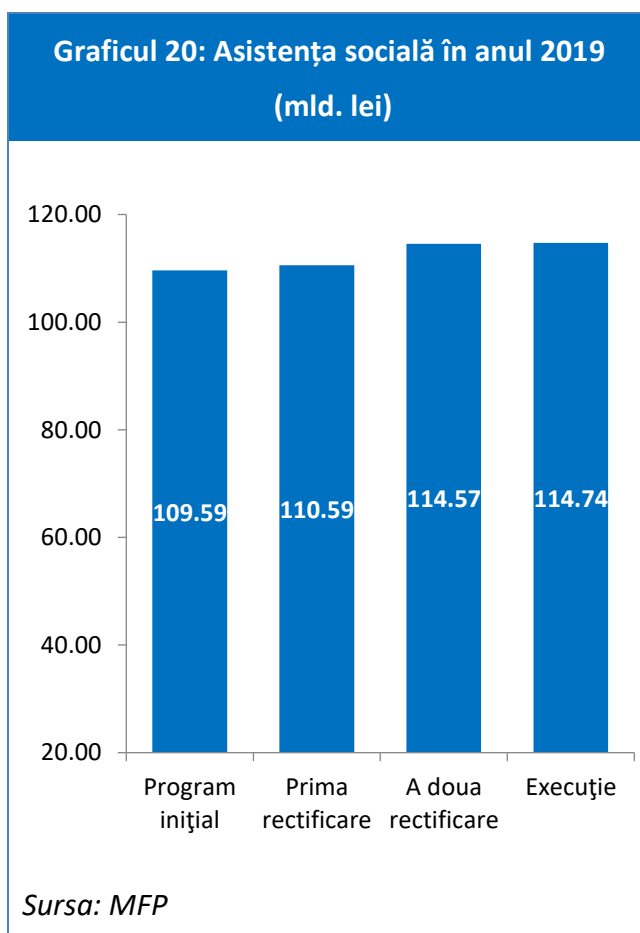
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

În ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile din sectorul bugetar în total venituri încasate, în 2019 România s-a situat pe prima poziție în clasamentul celor 27 de țări din UE, la fel ca în anul anterior. Dacă până în 2009 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri (pe poziția a opta în anul 2008 și a zecea în anul 2009), în anul

2011 datele conform standardelor ESA 2010 ne plasau pe poziția 19 din 27 ca urmare a măsurilor fiscale inițiate în anul 2010. În anul 2013 România a ajuns pe poziția 17, pe fondul majorării salariilor unor categorii de bugetari, iar în anul 2015 pe locul 20 din 27, pe baza unei ușoare creșteri a veniturilor încasate la buget și a menținerii cheltuielilor cu salariile ca procent în PIB. Începând cu anul 2016 însă situația se schimbă și România urcă abrupt pe locul 10, ajungând în anul 2017 pe al doilea loc, iar în 2018 pe prima poziție. Această evoluție este urmarea dinamicii ponderii cheltuielilor cu salariile în PIB care a înregistrat o creștere de 0,4 pp în 2019 comparativ cu 2018, în condițiile în care veniturile bugetare raportate la PIB s-au redus cu 0,1 pp. Judecarea dinamicii salariilor în sectorul bugetar se cuvine să fie făcută în raport cu evoluția finanțelor publice, a dezechilibrelor interne și externe ale economiei.

Consiliul Fiscal remarcă tendința accelerată de creștere a cheltuielilor de personal în ultimii trei ani ce trebuie judecată în raport cu starea finanțelor publice și cu evoluția dezechilibrelor interne și externe ale economiei naționale. Majorările salariale repetate din sectorul bugetar și intrarea în vigoare începând cu data de 1 iulie 2017 a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice au contribuit consistent la această situație.

Cheltuielile cu **asistența socială** au înregistrat în 2019 un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în creștere cu ocazia celor două rectificări bugetare. Estimate în propunerea de buget pusă în dezbatere publică în ianuarie 2019, la un nivel de 109,8 mld. lei, cheltuielile cu asistența socială au fost diminuate cu 2,2 mld. lei în varianta trimisă spre aprobare Parlamentului. În urma dezbaterilor parlamentare, varianta de buget consolidat pe anul 2019 a consemnat o suplimentare a cheltuielilor cu asistența socială în valoare de 2,03 mld. lei, generată de adoptarea amendamentului cu privire la dublarea alocației pentru copii. În consecință, nivelul inițial al acestui agregat bugetar a ajuns 109,6 mld. lei. Execuția efectivă a cheltuielilor cu asistența socială, netă de impactul schemelor de compensare a fost de 114,7 mld. lei, cu 4,7% (echivalentul a circa 5,2 mld. lei) mai mult decât în programul inițial, validând astfel aprecierile Consiliului Fiscal cu privire la sub-bugetarea acestui agregat în bugetul inițial.



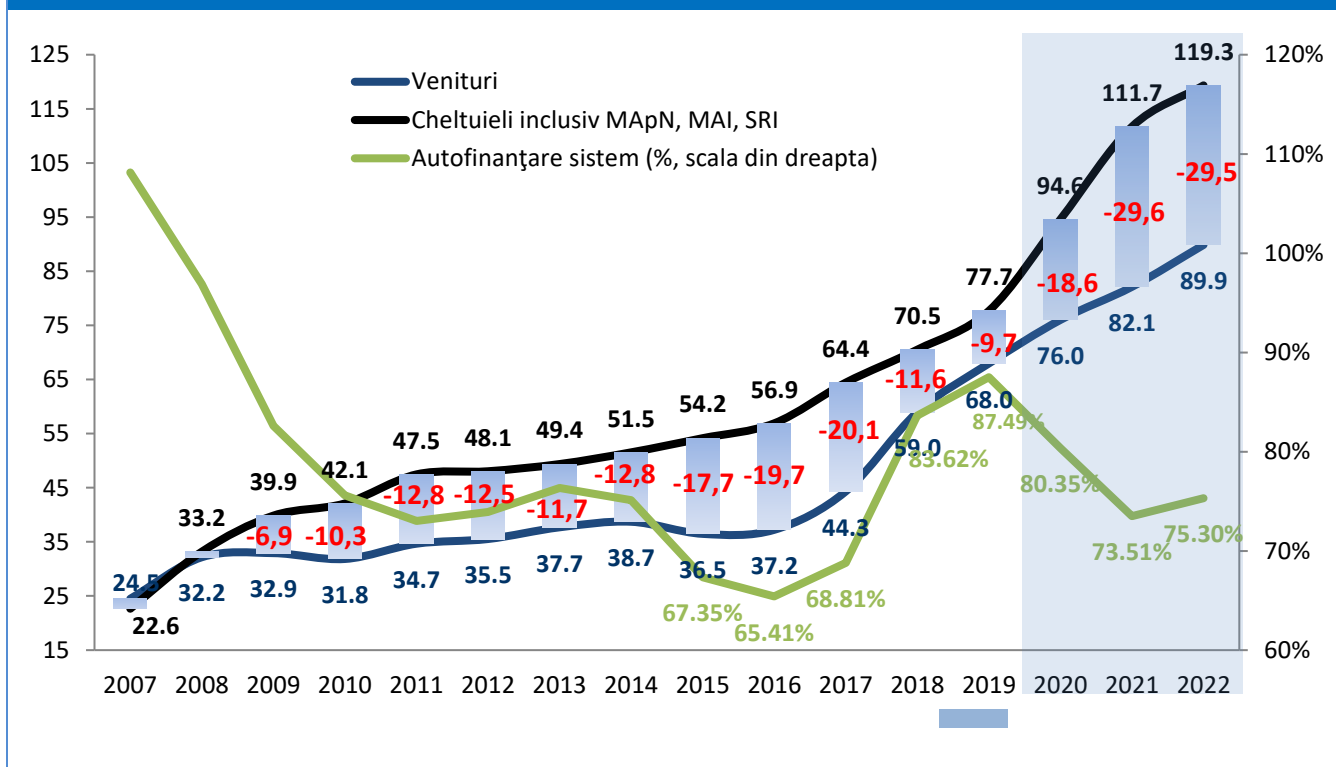
Comparativ cu anul 2018, cheltuielile cu asistența socială au fost mai ridicate cu aproximativ 13,4 mld. lei, respectiv 13,2%. Măsurile de politică fiscală cu cel mai mare impact asupra evoluției cheltuielilor cu asistența socială au fost: majorarea punctului de pensie cu 15% de la 1 septembrie 2019, ajungând la 1.265 lei, impactul bugetar al acestei măsuri fiind estimat la aproximativ 3,2 mld. lei, creșterea nivelului indemnizației sociale pentru pensionari de la 640 la 704 lei de la 1 septembrie 2019, având un impact

estimat la 1,5 mld. lei, majorarea indemnizației pentru însoțitor în cazul pensionărilor de invaliditate încadrați în gradul I de invaliditate de la 880 lei la 1.012 lei, precum și dublarea alocațiilor pentru copii începând cu 1 martie 2019, impactul bugetar al acestei măsuri fiind estimat la 2,9 mld. lei.

Cu ocazia primei rectificări bugetare, cheltuielile cu asistența socială au fost revizuite în creștere cu aproximativ 1 mld. lei, iar la cea de-a doua rectificare acestea au fost majorate suplimentar cu circa 4 mld. lei. Aceste decizii au validat avertizarea emisă de Consiliul Fiscal în contextul aprobării proiectului de buget cu privire la faptul că acest agregat este sub-bugetat, dată fiind execuția aferentă lunii ianuarie, precum și măsura de majorarea a punctului de pensie de la 1 septembrie 2019.

Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale, considerând și pensiile speciale, s-a adâncit semnificativ, atingând nivelul maxim de 20,1 mld. lei în 2017. În anul 2018 acesta s-a redus semnificativ, ajungând la nivelul de 11,6 mld. lei, în principal ca urmare a adoptării măsurilor fiscale privind reșezarea structurii de impozitare a veniturilor din salarii, pensii, activități independente și drepturi de autor prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat. Astfel, deși totalul cotelor de contribuții s-a diminuat de la 39,25% la 37,25%, transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, conducând practic la o majorare a nivelului taxării prin contribuții de asigurări cu circa 13,9%. Pe lângă majorarea taxării muncii prin CAS, reducerea deficitului în 2018 este explicată și de reducerea cotei de contribuții către Pilonul II de pensii (de la 5,1% în 2017 la 3,75% în 2018). În anul 2019, deficitul bugetului de asigurări sociale a continuat să scadă, ajungând la valoarea de 9,7 mld. lei, ca urmare a creșterii numărului de salariați din economie.

Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)



Sursa: MFP, date după standarde cash

Notă: Pe lângă cheltuielile bugetului de asigurări sociale de stat, pentru perioada 2016-2022 au fost incluse și cheltuielile cu pensiile militare de stat. Conform Legii nr. 223/2015, de la 1 ianuarie 2016, fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale cuvenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat, prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.

Estimările pentru anii următori, conform datelor din strategia fiscal bugetară pentru perioada 2020-2022 arată că deficitul bugetului de asigurări sociale va reintra pe un trend ascendent, înregistrând o creștere semnificativă până la nivelul de 18,6 mld. lei în 2020, până la 29,6 mld. lei în 2021, ajungând până la nivelul de 29,5 mld. lei în 2022. În Opinia cu privire la proiectul de buget pentru anul 2020, Consiliul Fiscal a atras atenția asupra faptului că impactul noii legii a pensiilor este luat în considerare doar parțial în proiecția bugetară pe termen mediu, cheltuielile cu asistența socială apărând drept subevaluate cu circa 1,3 pp din PIB (aproximativ 15,6 mld. lei) în anul 2021, respectiv cu 2,4 pp din PIB (aproximativ 30,8 mld. lei) în anul 2022⁵⁹. În condițiile în care cheltuielile ar reflecta integral calendarul de creștere al punctului de pensie anunțat, deficitul bugetului de asigurări sociale ar fi mult mai mare decât cel estimat în situația actuală.

Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, rezultatele indică o diminuare a acestuia de la 2,29% în anul 2011 la 1,92% în anul 2014, urmată de o nouă creștere în anul 2015 la 2,48%, și scădere semnificativă în anul 2018, când a ajuns la 1,21% din PIB. Trendul descendent al deficitului ca pondere în PIB a continuat în anul 2019, nivelul acestuia ajungând la 0,92% din PIB. Proiecțiile pentru anii următori indică o majorare a acestuia în perioada 2020-2022⁶⁰ (1,65%, 2,43% și 2,26%). Așa cum a fost precizat anterior, ponderea deficitului BASS în PIB ar fi la un nivel mai mare dacă agregatul de cheltuieli cu asistența socială ar cuprinde în totalitate majorările viitoare ale punctului de pensie. Este de judecat evoluția deficitului BASS cu accentuarea deficitelor gemene în ultimii ani, cu o situație mai fragilă a bugetului public.

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor bugetului de asigurări sociale din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a *boom*-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. O parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Autofinanțarea sistemului a scăzut abrupt din anul 2006 (de la 111,8%) până în anul 2011 (73,02%), ajungând la minimul istoric din anul 2016 (65,4%) și s-a menținut la o valoare apropiată în anul 2017 (68,84%). În 2018, capacitatea de autofinanțare a înregistrat o ușoară revenire ajungând la 83,6%, iar creșterea a continuat în anul 2019 când s-a înregistrat valoarea de 87,5%. Estimările arată intrarea pe un trend descendent începând cu 2020, fiind proiectat un nivel de 80,4%; este în acțiune corelația evocată la finele paragrafului anterior.

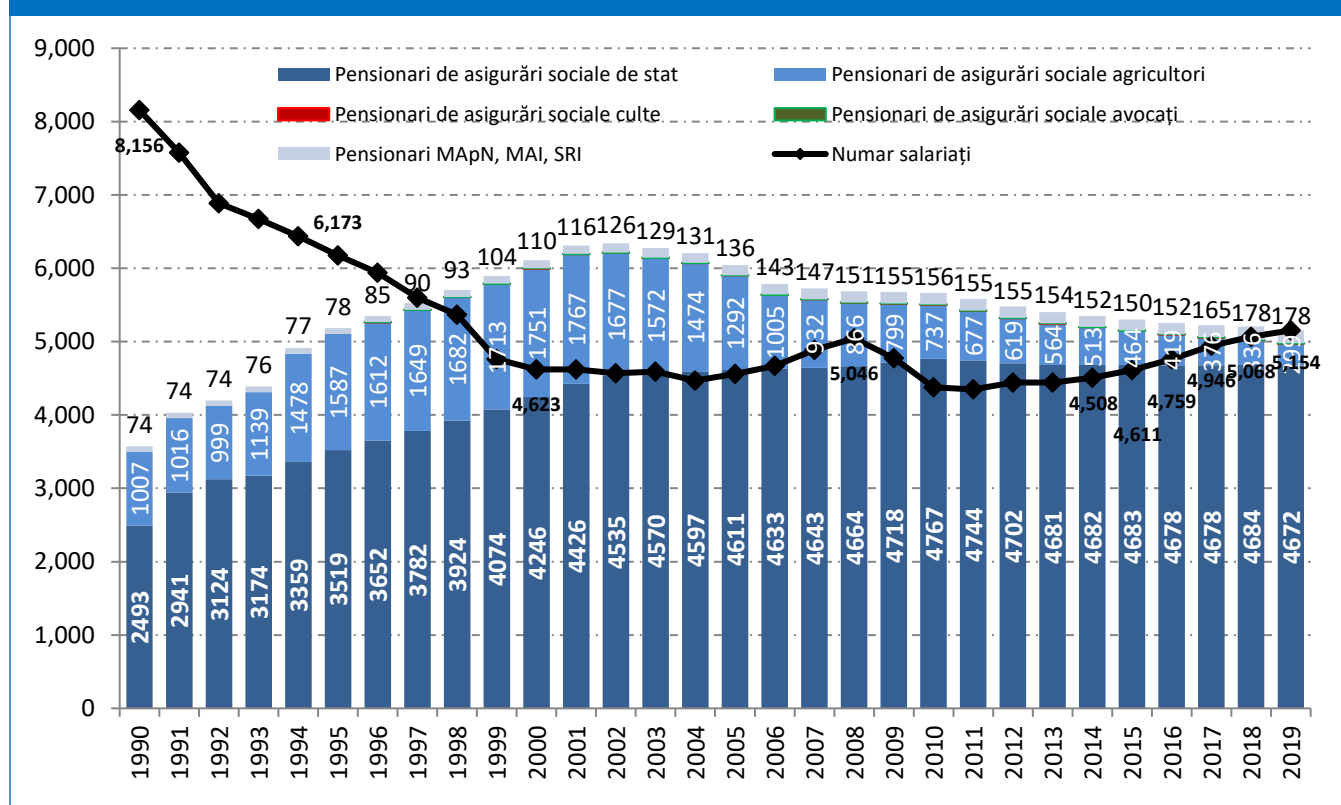
⁵⁹ Acest cifre privesc situația anterioară izbucnirii pandemiei de Covid-19.

⁶⁰ Conform ipotezelor de creștere prezentate de Ministerul Finanțelor Publice în strategia fiscal bugetară pentru perioada 2020-2022.

Prin urmare, decizia de majorare a unor cheltuieli permanente cum sunt cele aferente pensiilor ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții, precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, mai ales în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie 2018 populația în vârstă de 65 ani și peste depășind numeric populația de 0-14 ani (3.596 mii față de 3.042 mii persoane) conform datelor INS. Totodată, a devenit evidentă necesitatea de a găsi o regulă de indexare care să asigure sustenabilitatea pe termen lung a bugetului de asigurări sociale în locul abordării discreționare din trecut.

Raportul dintre numărul de contribuabili și numărul de beneficiari a scăzut foarte puternic în ultimii 29 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în anul 1990 la doar 0,99 salariați la un pensionar în anul 2019, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în anii 1999-2002. Totuși, în ultima perioadă raportul s-a îmbunătățit de la nivelul de 0,77 salariați la un pensionar în 2010, la 0,84 salariați la un pensionar la sfârșitul anului 2014, situându-se în anul 2016 la valoarea de 0,91, depășind ușor nivelul de 0,89 din anul 2008. Proiecțiile Comisiei Europene⁶¹ arată că raportul dintre populația de peste 65 de ani și populația de 15-64 ani va crește de la 28,1% în 2019 la aproximativ 53% în 2050.

Graficul 22: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane)

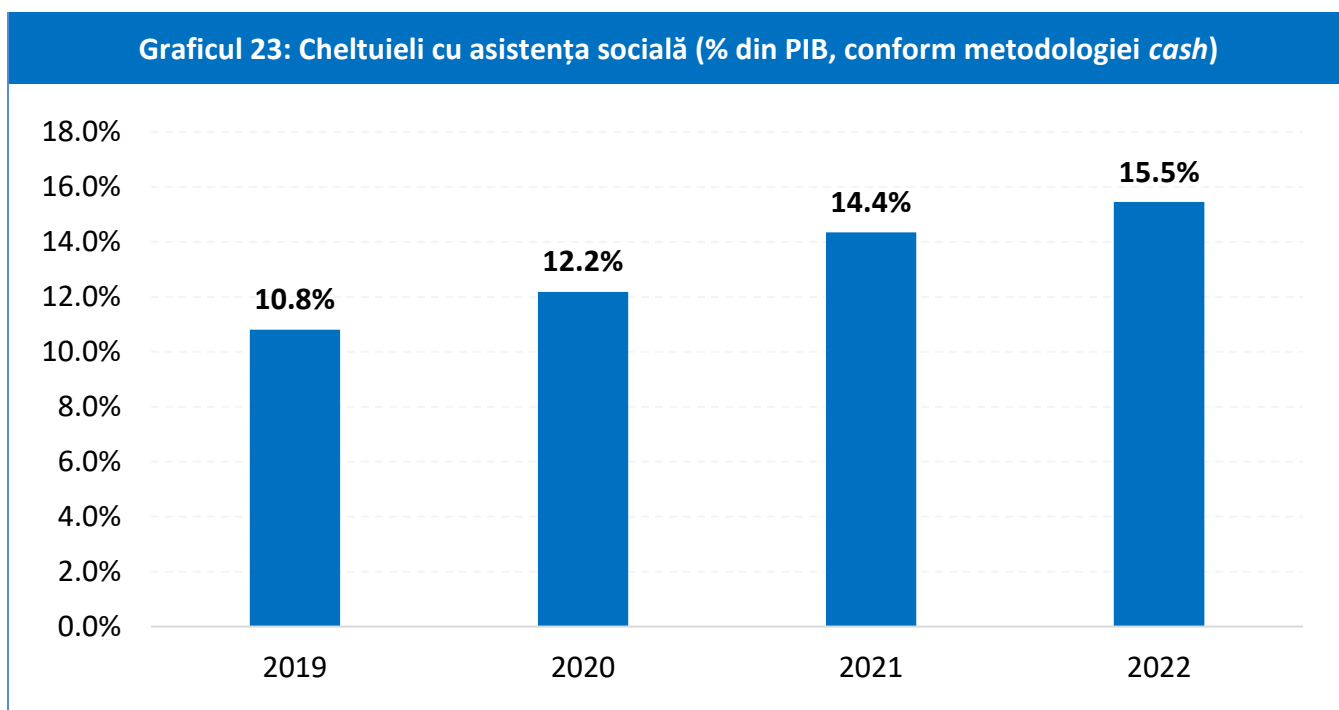


Sursa: INS

Notă: Sursa datelor privind numărul de salariați pentru anul 2019 este prognoza CNSP din aprilie 2020

⁶¹ Conform raportului *Ageing Europe — looking at the lives of older people in the EU* (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-02-19-681>).

Intenția Guvernului de a adopta o nouă politică în domeniul pensiilor publice a fost concretizată prin adoptarea noii legi a pensiilor (Legea nr. 127/2019, publicată în Monitorul Oficial în data de 9 iulie 2019). Acest act normativ vizează rezolvarea unei serii de inechități ale sistemului existent. Prezenta lege introduce o nouă formulă de calcul a pensiei care este mult mai echitabilă comparativ cu cea folosită în prezent deoarece generează pensii egale la contribuții egale, rezolvă dificultatea dovedirii de către asigurați a unor câștiguri salariale pentru care s-au plătit contribuții și încurajează continuarea studiilor. Pe de altă parte, noua lege a pensiilor nu este sustenabilă din punct de vedere financiar pentru că prevede dublarea beneficiilor în doar trei ani, instituie noi drepturi, facilitează procesul pensionării anticipate, determinând creșterea numărului de beneficiari din sistem, iar pensia minimă se va apropia foarte mult în timp de pensia medie. În plus, aplicarea noii formule presupune o recalculare a tuturor pensiilor și va genera costuri semnificative pentru buget. Astfel, cheltuielile cu asistența socială au ajuns în anul 2019 la nivelul de 10,8% din PIB și, potrivit calculelor Consiliului Fiscal, acestea sunt previzionate să se majoreze până la nivelul de 12,2% din PIB, 14,4% din PIB în 2021 și respectiv până la 15,5% din PIB în 2022 (vezi [Graficul 23](#)).



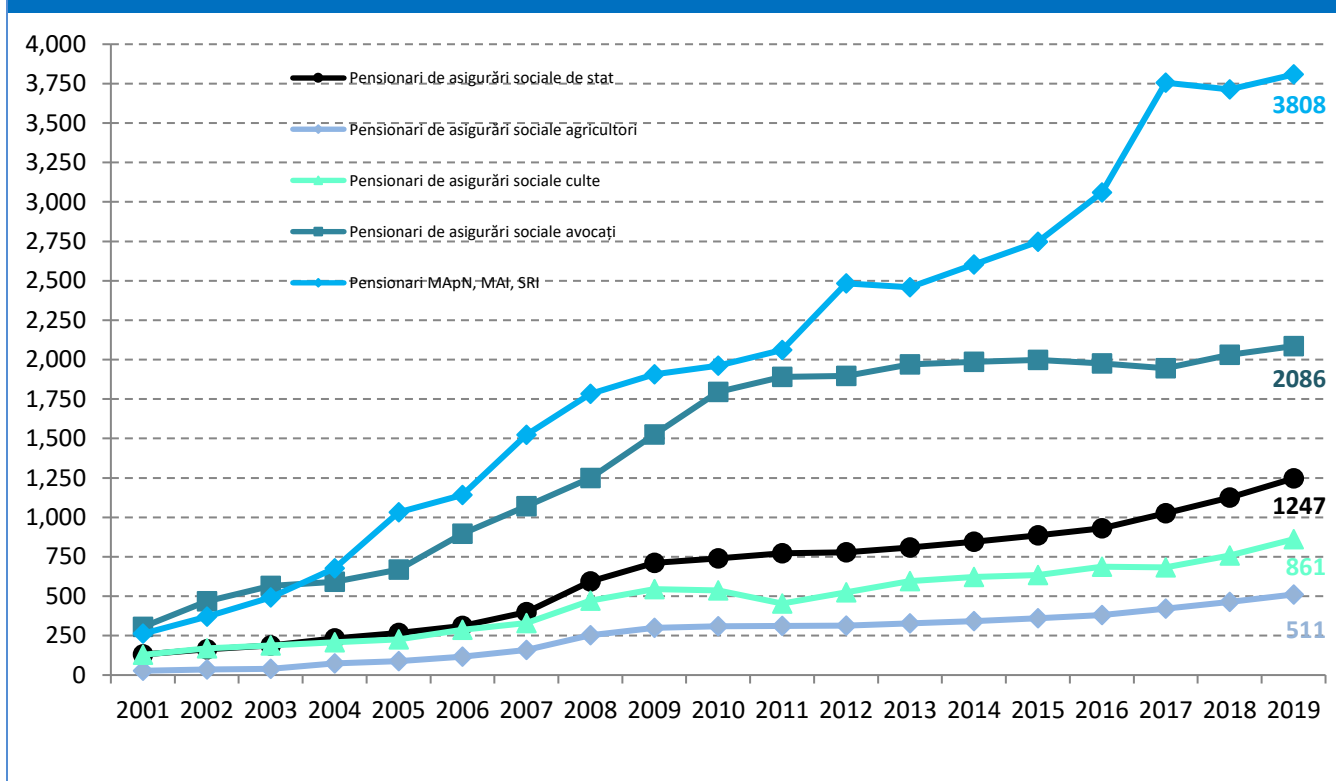
Sursa: MFP, CNSP

Prin urmare, impactul Legii nr. 127/2019 privind sistemul public de pensii, este de natură să complice major construcția bugetară pe termen mediu, cu implicații recurente pe termen lung și foarte lung. Chiar dacă majoritatea prevederilor acesteia intră în vigoare la 1 septembrie 2021, până la acel moment sunt prevăzute majorări etapizate importante ale punctului de pensie, de la 1.265 lei în prezent la 1.875 lei începând cu 1 septembrie 2021. De asemenea, menținerea pensiilor speciale contribuie la generarea unui impact negativ asupra sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii, cu atât mai mult cu cât și alte grupuri profesionale vor fi de asemenea încurajate să facă presiuni pentru restabilirea/instituirea unor drepturi de pensie nedublate în mare măsură de stagii de contributivitate la sistemul public de pensii, fiind net superioare comparativ cu marea masă a contribuabililor. Mai mult, renunțarea la

formula de indexare a pensiilor începând cu anul 2017 afectează substanțial sustenabilitatea sistemului de pensii, abordarea discreționară și abandonarea regulilor având potențialul de a contribui la adâncirea deficitului bugetului asigurărilor sociale de stat (se va reveni la această regulă începând cu anul 2022).

Conform raportărilor INS, în anul 2019, pensia medie lunară a fost de 1.293 lei, în creștere cu 10,3% față de anul precedent, în condițiile indexării punctului de pensie cu 15%, respectiv cu 165 lei începând cu 1 septembrie. Pensiile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 1.247 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 511 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar egal cu 3.807,9 lei, în creștere cu 94,5 lei (2,5%) față de nivelul din 2018. Este de remarcat faptul că pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 94,2% în intervalul 2010-2019, în urma recalculării conform prevederilor Legii nr. 119/2010 și ale OUG nr. 1/2011 și a creșterilor ce au urmat, în condițiile în care prognozele inițiale indicau o scădere a acestora în urma aplicării principiului contributivității.

Graficul 24: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2019

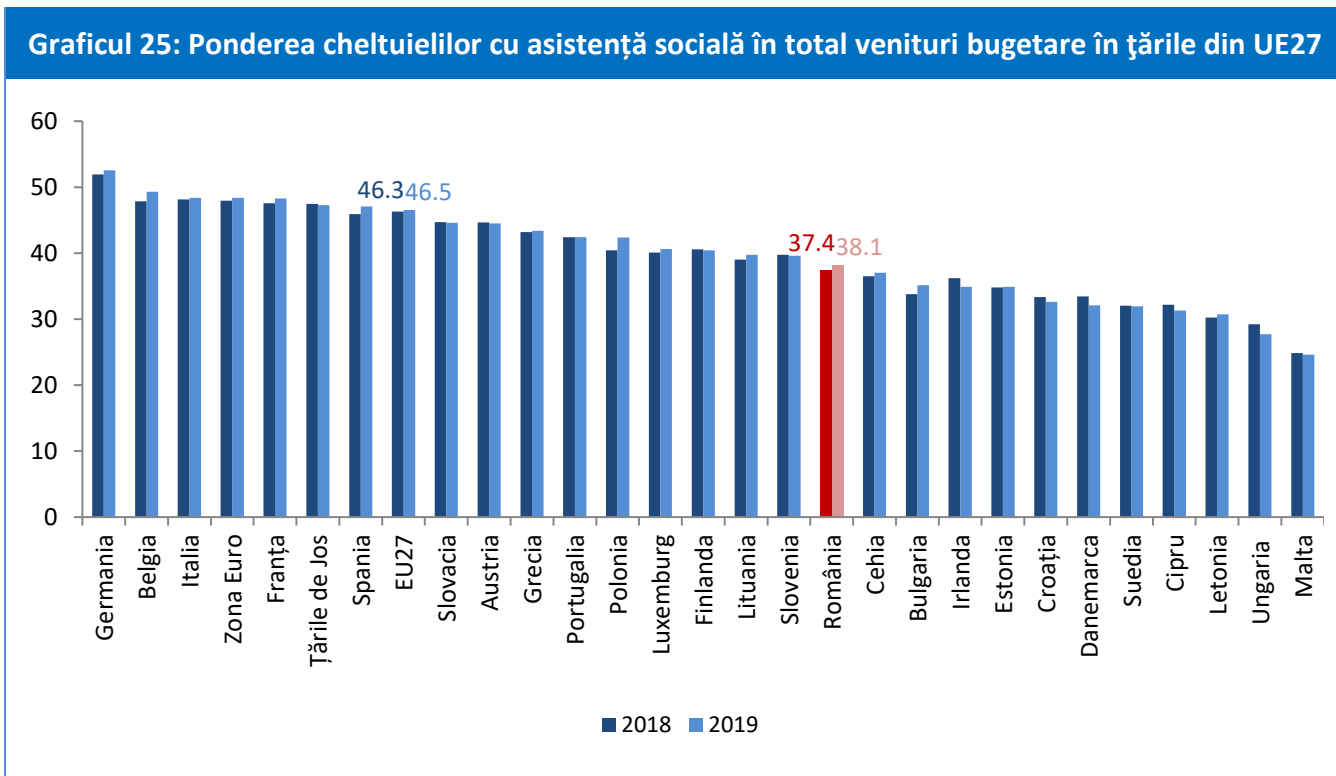


Sursa: INS

La nivelul anului 2019, România a rămas pe aceeași poziție⁶² în comparație cu anul 2018 în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri, situându-se în a doua jumătate a clasamentului celor 27 de state din UE. În anul 2019, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare a crescut cu 0,8 pp față de anul anterior. Această majorare a fost determinată de ritmul de creștere mai rapid al acestei categorii de cheltuieli (+0,2 pp din PIB) comparativ cu ritmul de creștere

⁶² Ocupă locul 18 din 27, după ce în anul 2014 ocupa locul 26.

al veniturilor bugetare care a înregistrat o diminuare de 0,1 pp din PIB. Chiar dacă acest agregat de cheltuieli are o pondere mai redusă în total încasări bugetare comparativ cu media UE, majorarea ponderii veniturilor bugetare în PIB la 31,2% în anul 2018 a contribuit la îmbunătățirea poziției României în clasament comparativ cu anii anteriori.



Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări (similar Graficului 19).

Consiliul Fiscal subliniază riscuri majore privind sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii și pledează ferm în favoarea menținerii progreselor realizate, atât din perspectiva principiilor introduse (folosirea exclusivă a principiului contributivității în determinarea pensiei), cât și din perspectiva respectării mecanismului de indexare introdus de legea pensiilor. Consiliul Fiscal atrage din nou atenția că menținerea calendarului și cadrului actual de aplicare a legii pensiilor face cvasi-imposibilă o reducere a deficitului bugetar în anul 2021 față de nivelul din anul curent, în condițiile în care acesta este periculos de înalt. Revenirea la o traiectorie sustenabilă a poziției finanțelor publice, mai cu seamă având în vedere consecințele economice ale pandemiei COVID-19, reclamă reconsiderarea calendarului de aplicare a noii legi a pensiilor.

III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu **bunuri și servicii**, a consemnat un nivel mult mai ridicat, atât comparativ cu cel avut în vedere în proiectul de buget (+4,2 mld. lei), cât și față de valorile proiectate cu prilejul celor două rectificări bugetare operate în cursul anului. Proiectată inițial la 48,6 mld. lei, execuția finală a acestui agregat a atins un nivel de 52,8 mld. lei, fiind cu 4,6 mld. lei mai mare decât valoarea estimată în prima rectificare bugetară și cu 3,6 mld. lei mai mare decât valoarea revizuită în cea de-a doua rectificare bugetară.

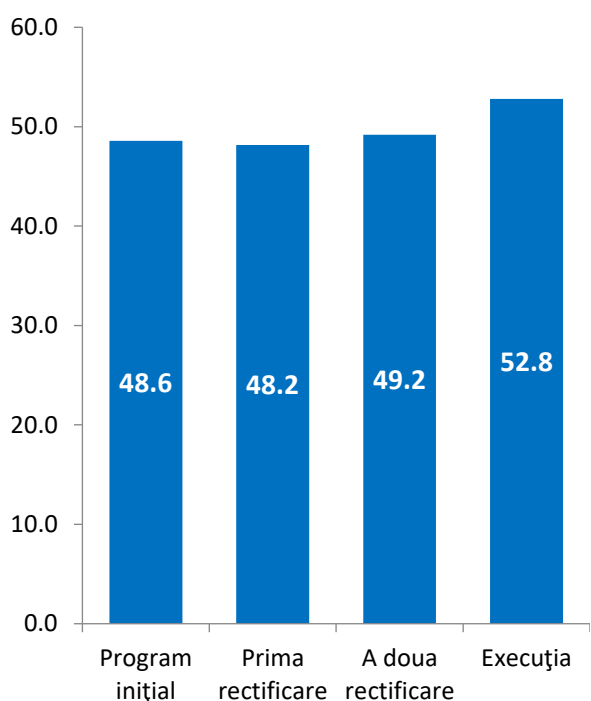
Exprimate ca pondere în PIB, pe de-o parte, cheltuielile cu bunuri și servicii s-au majorat cu 0,3 pp comparativ cu anul 2018, ajungând la nivelul de 5% din PIB. Pe de altă parte, ponderea în PIB a acestui agregat s-a situat sub media intervalului 2009-2018 cu 0,5 pp.

Prin raportare la execuția anului 2018 (44,6 mld. lei), această categorie de cheltuieli (nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*) a fost proiectată, în varianta din februarie 2019 a bugetului la un nivel superior cu circa 1,9 mld. lei.

În urma parametrilor legii bugetare pe anul 2019 aprobați în Parlament în luna martie, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost suplimentate cu circa 2 mld. lei (rezultând o majorare totală de aproximativ 4 mld. lei comparativ cu execuția anului precedent). Agregatul de cheltuieli cu bunuri și servicii a crescut cu 18,31%, respectiv cu 8,2 mld. lei comparativ cu 2018. Depășirea acestor cheltuieli față de estimarea prevăzută la bugetul inițial a fost determinată, în special, de necesitatea asigurării plăților medicamentelor, precum și plății facturilor restante din administrația publică locală⁶³.

Pe parcursul anului 2019, alocarea bugetară a fost diminuată cu ocazia primei rectificări bugetare și majorată prin intermediul celei de a doua rectificări bugetare. La prima rectificare bugetară, operată în luna august 2019, cuantumul agregatului de cheltuieli cu bunuri și servicii a fost revizuit în scădere cu 0,4 mld. lei, respectiv 0,9% față de propunerea de buget. Această diminuare a apărut drept surprinzătoare, în condițiile în care, execuția pe parcursul anului a cheltuielilor cu bunuri și servicii pe primele 6 luni indica o majorare de 13,4% comparativ cu aceeași perioadă din anul anterior, acest nivel fiind semnificativ superior nivelului ritmului de creștere (8,8%) proiectat inițial pentru întregul an. Astfel, s-au înregistrat reduceri la bugetul instituțiilor finanțate integral sau parțial din fonduri proprii (-314,5 mil. lei), bugetul Fondului Național Unic de Asigurări de Sănătate – FNUAS (-66,7 mil. lei) și la bugetul

Graficul 26: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2019 (mld. lei)



Sursa: MFP

⁶³ Conform notei privind execuția bugetului general consolidat pe luna decembrie 2019.

Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri (-48,2 mil. lei), în condițiile în care evoluția cheltuielilor cu bunuri și servicii la nivelul acestei societăți indica la sfârșitul lunii iunie 2019 o creștere de 53% față de aceeași perioadă din 2018, fiind cu 22 pp mai mare decât ritmul de creștere estimat pentru tot anul.

Cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost revizuite în creștere. Chiar și în aceste condiții, Consiliul Fiscal aprecia drept ridicate riscurile depășirii coordonatelor actualizate ale cheltuielilor cu bunuri și servicii. Astfel, deși în creștere cu circa 1 mld. lei comparativ cu nivelul din prima rectificare (situându-se cu 0,6 mld. lei peste nivelul asumat în bugetul inițial), noul nivel era superior cu doar 10,3% celui din execuția anului 2018, în contextul în care execuția la finele lunii octombrie releva cheltuieli mai mari cu 16,6% comparativ cu perioada ianuarie-octombrie din anul precedent.

La fel ca în anii anteriori, motivația modificărilor operate cu ocazia proiectelor de rectificare bugetară nu a fost clar explicată în cadrul notelor de fundamentare care au însoțit propunerile de rectificare bugetară, pentru a se asigura transparența deciziilor luate de către Guvern. Prin Nota de fundamentare atașată OUG cu privire la a doua rectificare a bugetului de stat pe anul 2019 s-a indicat, ca argument pentru necesitatea alocării unor sume suplimentare, doar evoluția acestui agregat bugetar care a fost realizat în proporție de 102,9%, depășirea fiind determinată de nivelul ridicat înregistrat la unitățile administrativ teritoriale, respectiv 111,1%. În același document este specificată majorarea cheltuielilor cu bunuri și servicii la nivelul Fondului Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate cu suma de 400 mil. lei pentru medicamente cu și fără contribuție personală.

Majorările cumulate operate în contextul rectificărilor bugetare ale alocărilor aferente acestui agregat de cheltuieli, precum și execuția finală au confirmat avertizările Consiliului Fiscal privind necesitatea unor alocări suplimentare pentru acest agregat bugetar comparativ cu sumele proiectate la momentul respectiv.

În anii precedenți, agregatul de cheltuieli cu bunuri și servicii s-a dovedit a fi dificil de controlat. Astfel, în perioadele 2011-2013 și 2017-2019, nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (nete de impactul schemelor de compensare) consemnat în execuțiile bugetare a fost superior celui bugetat inițial sau chiar celor revizuite ascendent cu prilejul rectificărilor bugetare, în timp ce perioada 2014-2016 a fost caracterizată de o situație diferită, execuția finală înregistrând un nivel mai redus al cheltuielilor comparativ cu ultima iterație bugetară.

Consiliul Fiscal remarcă o lipsă cronică de transparență în ceea ce privește proiecția acestui agregat de cheltuieli, ipotezele care fundamentează traiectoria acestui capitol de cheltuieli sau motivația revizuirilor de amploare operate pe parcursul anului nefiind explicate în documentele care însoțesc iterațiile succesive ale bugetului. Aceste explicații sunt cu atât mai necesare cu cât modificările sunt unele substanțiale, având potențialul de a influența atingerea țintei de deficit bugetar sau respectarea regulilor fiscale. Consiliul Fiscal pledează pentru o programare bugetară care să ia în considerare includerea tuturor cheltuielilor avute în vedere în cadrul acestui capitol bugetar în interiorul proiectului de buget, împreună cu o detaliere corespunzătoare a destinației fondurilor, precum și pentru explicații cuprinzătoare cu ocazia rectificărilor bugetare în legătură cu sursele eventualelor majorări ale acestei

categorii de cheltuieli. Un plus de transparență ar putea constitui un bun punct de pornire în eficientizarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile, acesta fiind însă necesar a fi însoțit de o reformă amplă a sistemului de achiziții publice în general.

III.5.3. Cheltuieli de investiții publice

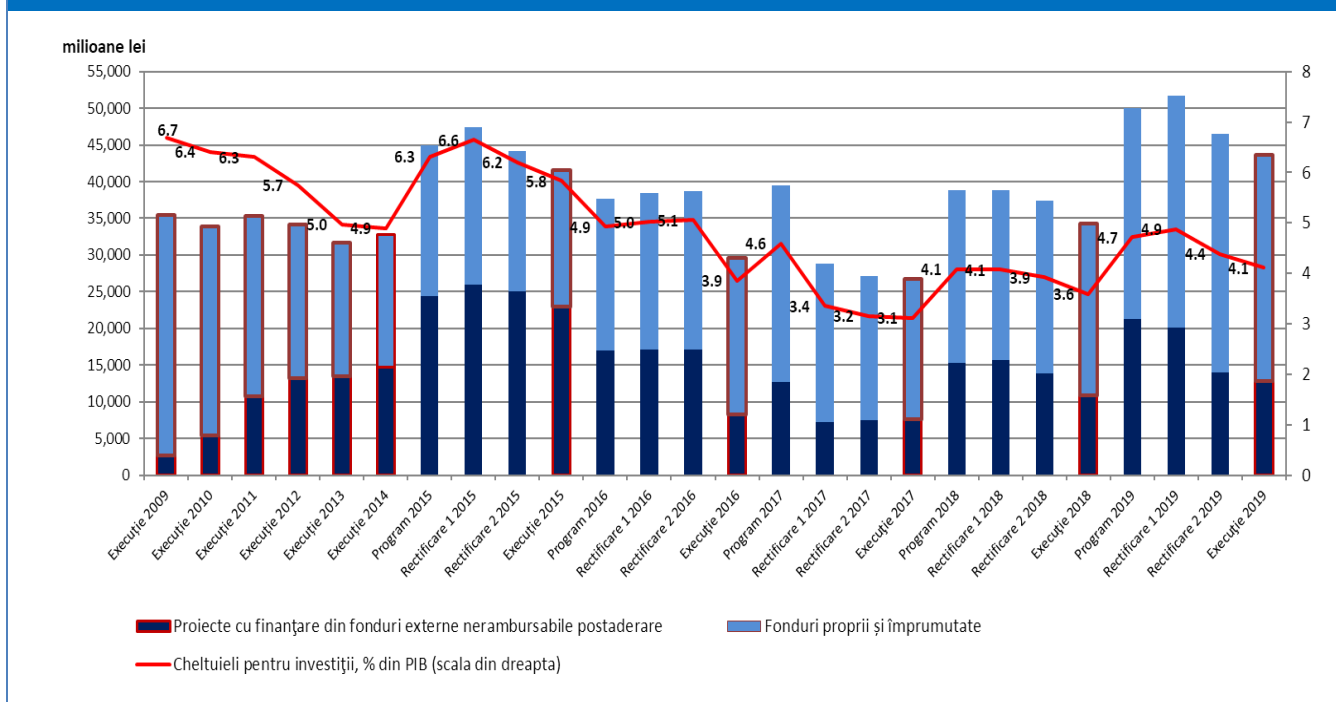
Cheltuielile de investiții cuprind, conform clasificății bugetare, cheltuieli de capital (active nefinanciare), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare, cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă, transferuri de capital și alte transferuri de natura investițiilor. În cuprinsul acestui subcapitol analiza în structură a acestui agregat bugetar respectă definiția de mai sus. Prima parte a analizei se referă la evoluția acestui agregat bugetar în anul 2019, comparativ cu parametrii aprobați în bugetul inițial și cele două rectificări bugetare, precum și cu execuția din anul 2018, iar în a doua parte a se va evidenția faptul că, deși România a avut, în ultimul deceniu, una dintre cele mai ridicate rate ale investițiilor publice, comparativ cu alte state membre ale UE, eficiența acestora, exprimată prin cantitatea și calitatea infrastructurii este extrem de redusă.

Comparativ cu anul anterior, în anul 2019, cheltuielile cu investițiile statului, considerând toate capitolele bugetare incluse în această categorie, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*, s-au majorat cu 9,4 mld. lei, de la 34,2 mld. lei la 43,6 mld. lei (în standarde *cash*), respectiv, cu 27,4% în termeni nominali, iar în termeni reali cu 19,2%⁶⁴, ponderea cheltuielilor cu investiții în PIB crescând cu 0,52 pp (de la 3,59% din PIB în anul 2018 la 4,11% din PIB). Comparativ cu evoluția din ultimii 3 ani, execuția cheltuielilor de investiții ca procent din PIB a cunoscut o îmbunătățire semnificativă, situându-se în anul 2019 cu peste 0,6 pp peste media anilor 2016-2018, fiind relativ aproape de media ultimilor 5 ani (4,24% din PIB în perioada 2014-2018), dar cu 1 pp sub media anilor 2009-2018 (de 5,17% din PIB).

Analiza acestui agregat bugetar din perspectiva comparației dintre realizările efective față de valorile planificate în bugetul inițial sau cu ocazia rectificărilor bugetare pentru perioada 2015-2019 relevă în mod constant deviații considerabile, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt, fără excepție, inferioare estimărilor din bugetele inițiale, precum și din cele rectificate (*Graficul 27*). Astfel, ecartul negativ față de bugetul inițial al sumelor cheltuite efectiv pentru investiții exprimat ca procent din PIB a atins în 2019 un nivel de 0,34% din PIB, inferior celui înregistrat în anul anterior (0,55% din PIB), acest rezultat fiind bazat în principal pe creșterea resurselor interne de finanțare pentru compensarea nerealizării masive în atragerea fondurilor europene estimate în bugetul inițial. Astfel, dacă în anul 2018 execuția raportată la programul inițial pentru fondurile interne de finanțare a reprezentat 96,8%, în anul 2019 gradul de realizare a programului a avansat la peste 134%, compensând reducerea semnificativă a gradului de realizare față de program a fondurilor europene destinate finanțării cheltuielilor de investiții la 60,3% (de la 71,2% în 2018).

⁶⁴ S-a utilizat ca indice de preț deflatorul PIB (valori ale cheltuielilor de investiții în standarde *cash*).

Graficul 27: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009 - 2019 (mil. lei și % din PIB)



Sursa: MFP

La elaborarea bugetului pe anul 2019 s-a avut în vedere revenirea pe o traiectorie ascendentă a agregatului cheltuieli de investiții după rezultatul modest înregistrat în anul 2018 (3,6% din PIB), pe baza unui reviriment posibil în atragerea fondurilor europene și a continuării respectării angajamentului asumat de România în cadrul NATO⁶⁵. În construcția bugetară inițială, cheltuielile de investiții au fost prevăzute cu peste 11 mld. lei peste programul anului 2018 (38,9 mld. lei)⁶⁶. Astfel, majorările au fost localizate în principal la nivelul *cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri UE* (+6 mld lei) și a celor de *capital* (+4,1 mld. lei, din care Ministerului Apărării Naționale (MAN) i s-au alocat în plus 1,9 mld. lei). Astfel, exceptând creșterea alocărilor pentru armată (în baza angajamentului asumat de România în cadrul NATO privind alocarea unui buget reprezentând 2% din PIB pentru apărare), prin construcția bugetului aferent anului 2019, similar anilor 2013-2018, s-a prevăzut alocarea unei ponderi net superioare finanțării din surse externe (o creștere a absorbției fondurilor UE provenite din cadrul financiar 2014-2020) în total cheltuieli de investiții, respectiv reducerea ponderii surselor interne (cheltuieli de capital), preconizându-se astfel eliberarea resurselor care s-ar fi putut fi utilizate pentru construirea de spațiu fiscal sau în alte scopuri, o abordare corectă și binevenită în opinia Consiliului Fiscal.

⁶⁵ Alocarea a 2% din PIB pentru înzestrarea armatei, pentru consolidarea profilului de partener strategic al României la nivelul NATO, UE și SUA conform Programului de Governare 2017-2020, precum și pentru eficientizarea înzestrării Armatei României în conformitate cu măsurile din Memorandumul aprobat prin Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării nr.174/24.11.2016.

⁶⁶ Semnificativ peste execuția anului 2018 (+15,7 mld. lei).

Cu toate acestea, planul inițial privind creșterea investițiilor prin substituirea cheltuielilor de capital cu fonduri europene nerambursabile nu a fost realizat nici în anul 2019, remarcându-se o deviație semnificativă de la estimarea din bugetul inițial a cheltuielilor de investiții (-6,3 mld. lei, respectiv, -0,6% din PIB), superioară ca amplitudine celei din anul 2018 (-4,6 mld. lei, respectiv, -0,5% din PIB). Această abatere de la planul inițial s-a datorat nematerializării prognozei de cheltuieli aferentă *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020*, la care diferența dintre valoarea din execuție și planul bugetat inițial a fost de -8,4 mld. lei, respectiv de -0,8% din PIB, cât și *altor transferuri de natura investițiilor* (cu -2,5 mld lei, respectiv -0,25 din PIB). Aceste nerealizări au fost parțial compensate de creșterea *cheltuielilor de capital* (+5 mld. lei, respectiv +0,5% din PIB comparativ cu bugetul inițial). Dacă analizăm evoluția raportului *cheltuieli de capital/proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* pentru finanțarea cheltuielilor de investiții, în anul 2019 se constată menținerea tendinței de creștere a acestui raport manifestată în ultimii 4 ani, în anul 2019 înregistrându-se un nivel de două ori mai mare comparativ cu cel al perioadei 2012-2015⁶⁷, și peste cel din anul anterior (235% față de 209%), dovedind slaba capacitate a autorităților române de a atrage sumele alocate de UE în exercițiul 2014-2020 pentru finanțarea programelor de investiții publice.

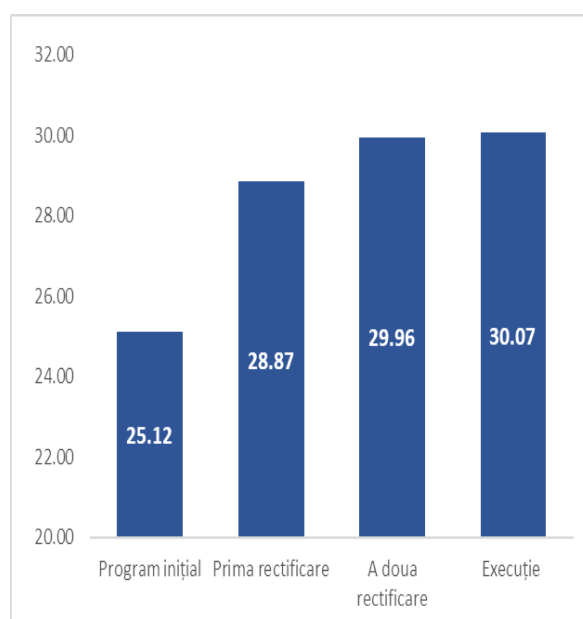
Evoluția trimestrială a cheltuielilor de investiții indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru (aproape jumătate din total an), ceea ce relevă carențe majore ale procesului de programare bugetară, din punct de vedere atât al modalității de gestionare a proiectelor de investiții, cât și al stabilirii criteriilor de realizare a investițiilor în acord cu importanța și utilitatea acestora. Practic, sumele alocate în ultimul trimestru au fost de 2,7 ori mai mari decât media celor trei trimestre anterioare, evidențiind deficiențe serioase în programarea acestui agregat bugetar care, în mod sistematic, prezintă o volatilitate extrem de ridicată a distribuției trimestriale a cheltuielilor programate raportate la cele efective. Din perspectiva evoluției ponderii cheltuielilor de investiții trimestriale în total execuție, aceasta a fluctuat între 11,1% în primul trimestru, 17,1% în trimestrul al doilea și 24,3% în al treilea trimestru, atingând 47,3% în ultimul trimestru al anului 2019, fiind aproximativ în linie cu evoluția trimestrială a fluxurilor aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

⁶⁷ În medie 115% cu un minim de 74% în 2015, an caracterizat de un grad maxim al absorbției de fonduri UE, fiind termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013.

În anul 2019, *cheltuielile de capital* destinate investițiilor⁶⁸, au fost proiectate prin bugetul inițial cu 4,1 mld. lei peste nivelul prevăzut în programul inițial al anului anterior, respectiv cu 2,5 mld. lei peste sumele cheltuite efectiv în anul 2018.

Execuția finală a consemnat un nivel cu circa 5 mld. lei mai mare față de programul stabilit prin bugetul inițial al anului 2019 (+19,7%), respectiv cu 7,4 mld. lei peste valoarea înregistrată în anul 2018 (+32,6%). Suplimentarea cheltuielilor de investiții din fonduri interne a fost necesară pentru a contrabalansa nerealizarea majoră a sumelor atrase de la Uniunea Europeană.

Graficul 28: Cheltuieli de capital în anul 2019 (mld. lei)



Sursa: MFP

Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post aderare destinate investițiilor publice, au fost estimate prin bugetul inițial al anului 2019 într-o extindere de amploare comparativ cu anul anterior, respectiv cu 6 mld. lei peste nivelul prevăzut în bugetul inițial al anului 2018, și cu 10,4 mld. lei mai mult comparativ cu execuția lor (practic, la dublul acestora), avându-se în vedere posibila revigorare a absorbției FEN din noul exercițiu financiar 2014-2020. Execuția acestora a fost, din nou, cu mult sub așteptările inițiale (-8,4 mld. lei, respectiv, -0,8% din PIB) fiind cu 40% sub nivelul estimat.

Această nerealizare nu a condus la o majorare a deficitului, neefectuarea proiectelor de investiții implicând economii în ceea ce privește cheltuielile de cofinanțare și cele neeligibile, dar nereușita în ce privește absorbția fondurilor europene la nivelul planificat pentru acest an induce efecte negative privind creșterea economică atât din perspectiva efectelor directe și a celor propagate⁶⁹, precum și din aceea a deficitului de competență a autorităților și probării lipsei de abilitate în atragerea fondurilor europene alocate României, cu perspectiva menținerii în continuare a unui grad limitat de absorbție.

⁶⁸ Acestea reprezintă componenta principală a cheltuielilor de capital din BGC (care mai includ transferuri de capital și stocuri).

⁶⁹ Contribuția investițiilor la creșterea PIB potențial este importantă, asigurând o creștere economică non inflaționistă.

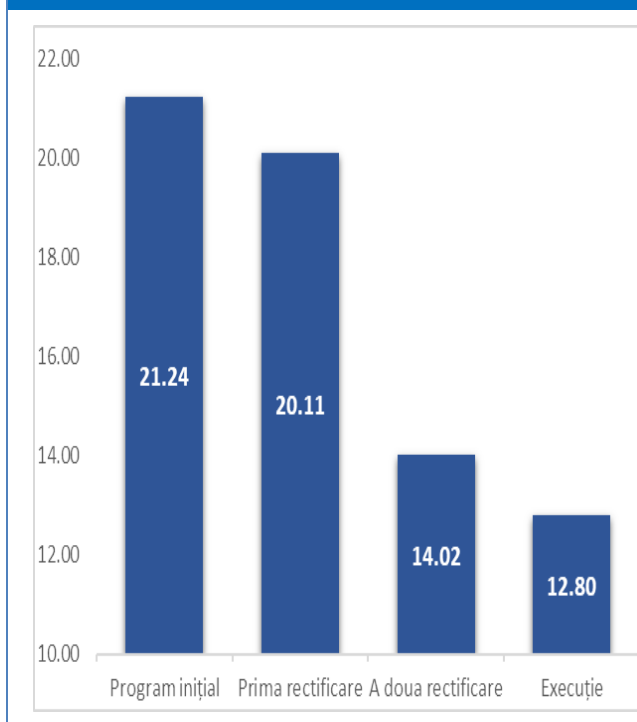
Caseta 1: Modificarea în anii 2016-2019 a sferei de cuprindere a veniturilor și cheltuielilor bugetare aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile

Începând din anul 2016 agregatul *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post aderare* (din care cea mai mare parte era destinată investițiilor) include și fonduri destinate agriculturii, care în anii anteriori nu erau incluși în FEN, pe considerentul că aceste fonduri nu tranzitează bugetul de stat, fiind destinate sectorului privat. Din anul 2017, pe lângă fondurile destinate agriculturii s-au inclus, conform art. 10 din OUG nr. 40/2015, și sume tranzitorii reprezentând *fonduri destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene (FIT)*. Astfel, în anul 2019 din totalul de 34,3 mld. lei aferent plăților aferente proiectelor cu finanțare din FEN post aderare 2014-2020, 15,4 mld. lei au fost alocate plăților pentru agricultură (respectiv FEAGA și FEAM aferente exercițiului financiar 2014-2020) și 1,1 mld. lei pentru FIT. Din diferența de 17,8 mld. lei reprezentând fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul, au fost alocate cheltuielilor pentru investiții 12,8 mld. lei (72% din acestea din urmă). De remarcat că, în anul 2015, an de maxim pentru atragerea FEN aferente exercițiului 2007-2013, proiectele cu finanțare din FEN post aderare au însumat 24,6 mld. lei (din acestea, 0,5 mld. lei FEN aferente exercițiului 2014-2020), din care au fost alocate 23 mld. lei pentru cheltuieli de investiții (94% din total FEN post aderare). Menționăm că, din perspectiva metodologiei ESA10 sunt relevante doar fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de către sumele reprezentând fonduri destinate agriculturii și pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene face practic imposibilă, la nivel agregat, comparabilitatea datelor din execuția bugetară pentru anii 2016-2019 cu fluxurile de fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

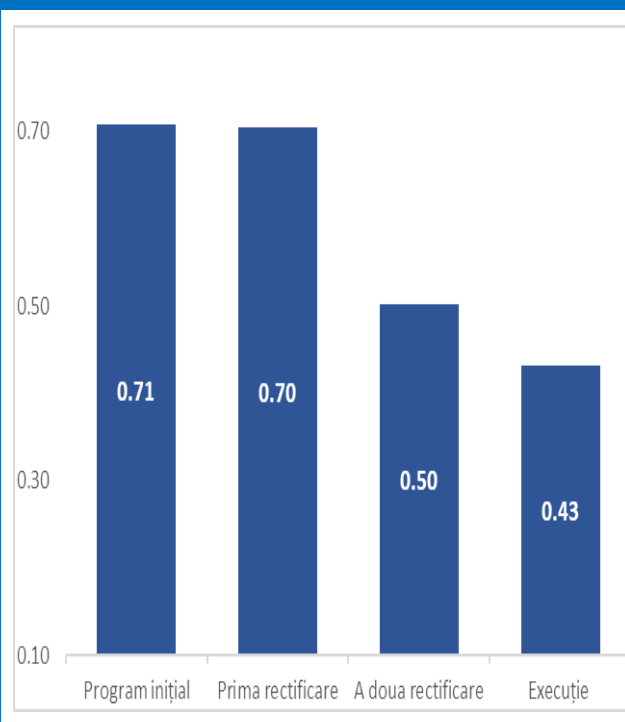
Ratarea țintei privind cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri europene nerambursabile destinate investițiilor este corelată cu evoluția absorbției de fonduri europene din cadrul bugetar 2014-2020, la care, nerealizarea la nivelul veniturilor din anul 2019 față de programarea inițială a fost la nivel agregat (inclusiv sume destinate agriculturii și FIT) de 8,7 mld. lei, respectiv -0,83% din PIB, pe seama evoluției sub așteptări a fondurilor structurale și celor destinate agriculturii.

Cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă, care au o pondere extrem de redusă în totalul cheltuielilor de investiții, s-au situat peste nivelul înregistrat în anul anterior (cu 44 mil. lei, respectiv +11%), dar mult sub estimarea din proiecția bugetară inițială (cu 275 mil. lei, respectiv, cu 39% sub program).

Graficul 29: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare în anul 2019 (mld. lei)



Graficul 30: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în anul 2019 (mld. lei)



Sursa: MFP

O analiză a eficienței cheltuielilor de investiții relevă și din această perspectivă un rezultat nesatisfăcător pentru țara noastră, mai ales raportat la evoluția celorlalte state membre UE. În *Raportul de țară* pe anul 2020 elaborat de CE⁷⁰, se reiterează că în pofida unui nivel relativ ridicat al cheltuielilor publice pentru investiții, România se remarcă prin o infrastructură insuficientă, cu impact negativ asupra conectării la principalele coridoare de transport⁷¹, asupra mobilității forței de muncă, dar și asupra deciziilor investitorilor externi privați de a investi, accentuând astfel disparitățile regionale. În condițiile în care România a avut, în ultimul deceniu, una dintre cele mai ridicate rate ale investițiilor publice, infrastructura este insuficientă atât în termeni de cantitate cât și de calitate, ceea ce denotă o slabă eficiență a cheltuielilor publice de capital. De altfel, CE notează că investițiile insuficiente în infrastructura de transport, energie și mediu afectează potențialul economiei de a se apropia de nivelurile din UE. Printre factorii care au contribuit la această stare, evidențiați în *Raport* sunt: gradul redus de absorbție al fondurilor europene; capacitatea administrativă redusă; lipsa previzibilității legislative și persistența ineficienței în pregătirea, prioritizarea și implementarea proiectelor de investiții cu impact economic.

⁷⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0522&from=EN>.

⁷¹ România este pe ultimul loc din UE privind densitatea autostrăzilor, dar pe primul loc privind riscul de accidente rutiere și numărul de victime în urma acestora.

Calitatea infrastructurii în România este printre cele mai scăzute la nivel european, în special în sectoarele critice, cum ar fi infrastructura rutieră, feroviară și energetică datorită performanțelor extrem de modeste înregistrate de majoritatea întreprinderilor de stat și lipsa unor progrese în sensul restructurării celor care înregistrează pierderi. De notat că, în anul 2018 rata investițiilor noi din companiile de stat⁷² s-a redus semnificativ comparativ cu anul 2017 (la 1,3% de la 3%), un nivel considerabil inferior mediei înregistrate în perioada pre-criză (circa 12%). Dovezile din literatura de specialitate sugerează existența unei corelații între ineficiența cheltuielilor publice și supraestimarea capitalului social, rezultatele slabe ale întreprinderilor de stat - principalii furnizori de infrastructură în aceste domenii - fiind apreciate ca deosebit de îngrijorătoare⁷³. Mai mult, starea deficitară a infrastructurilor de transport și comerț este direct responsabilă de eficiența scăzută a serviciilor de logistică⁷⁴, inclusiv a capacității României de a urmări expedițiile de mărfuri (eficiența procesului de vâmuire, respectarea condițiilor și termenelor de livrare etc.) comparativ cu principalii săi parteneri comerciali din UE.

Acest fapt este susținut și de datele publicate de Eurostat, dacă avem în vedere clasarea României pe locul 6 între statele membre UE (după Estonia, Letonia, Ungaria, Polonia și Suedia) din perspectiva ponderii investițiilor publice în PIB ca medie pe ultimii 10 ani, respectiv, pe al doilea loc în ce privește media ponderii investițiilor publice în veniturile bugetare totale (devansată doar de Estonia), în timp ce calitatea infrastructurii ne plasează pe ultima poziție în cadrul UE28.

În *Graficul 31* se prezintă, pentru toate statele membre UE, corelația dintre nivelul mediei ultimilor 10 ani a ponderii cheltuielilor de investiții în PIB și indicele de eficiență a infrastructurii de transport rutiere⁷⁵ din anul 2019. Țările sunt grupate în funcție de mediana raportului dintre ponderea cheltuielilor de investiții în PIB în perioada 2010-2019 și indicele de eficiență al infrastructurii de transport rutiere, raportat pentru anul 2019, respectiv, în țări peste mediană, caracterizate prin o eficiență ridicată a cheltuielilor de investiții în raport cu calitatea infrastructurii rezultate (reprezentate în albastru) și țări cu un raport egal sau inferior medianei, caracterizate prin o eficiență mai redusă a cheltuielilor de investiții în raport cu calitatea infrastructurii (reprezentate în roșu). Se remarcă plasarea României în acest ultim grup de țări pe ultima poziție, din această perspectivă, cheltuielile de investiții raportate la calitatea infrastructurii având cea mai mică eficiență din UE.

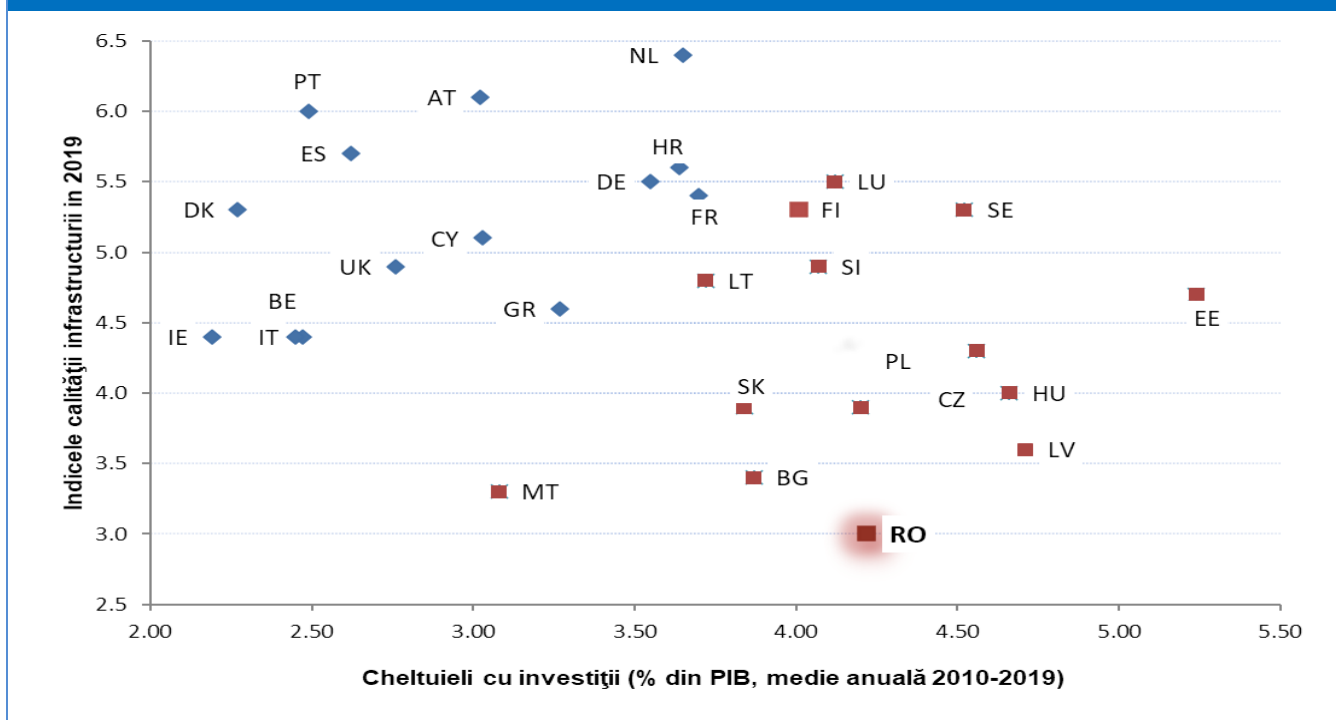
⁷² http://consiliulfiscal.ro/SOE%202018_final.pdf.

⁷³ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2015/pdf/cf_vol12_issue1_en.pdf.

⁷⁴ Măsurată prin indicele de performanță pentru serviciile de logistică (IPL), care, conform Raportului pentru anul 2018 elaborat de Banca Mondială (raportul se elaborează odată la 2 ani) este situat mult sub IPL al Germaniei, Italiei și Franței. Astfel, comparativ cu raportul precedent (din anul 2016), România a avansat în clasamentul IPL pentru infrastructură cu 7 poziții în anul 2018, fiind pe locul 51, dar la mare distanță de Germania (locul 1), Franța (13) și Italia (19).

⁷⁵ Sub-indicator compus din scorurile privind infrastructurile pentru: 1. drumuri (conectivitate și calitate); 2. calea ferată; 3. calea aerului și 4. căile maritime. Este preluat din ediția 2019 a Raportului Competitivității Globale, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

Graficul 31: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii rutiere



Sursa: EUROSTAT, World Competitiveness Report 2019

Conform *Raportului Competitivității Globale* pentru anul 2019, România este pe locul 55 (din 141 țări) privind calitatea infrastructurii de transport respectiv, pe locul 119⁷⁶ la calitatea drumurilor. Comparativ cu evaluarea din anul anterior, per ansamblu, România a urcat un loc privind indicatorul global al competitivității, respectiv, locul 51 (fiind poziționată tot după Bulgaria, locul 49). Comparativ cu statele membre UE, România se menține pe o poziție codașă privind calitatea globală a infrastructurii (în special a celei de transport rutier), ceea ce dovedește o foarte slabă capacitate de a cheltui în mod adecvat fondurile destinate investițiilor publice. Mai mult, în ultimii doi ani, ponderea investițiilor publice în PIB și în venituri bugetare s-a redus semnificativ comparativ cu media pe ultimii 10 ani: astfel, comparativ cu o medie din ultimii 10 ani de 4,22% a investițiilor în PIB, în 2018 s-au alocat 2,7% din PIB, iar în 2019 3,4% din PIB (față de 5,2% din PIB în 2015). De asemenea, față de o medie pe 10 ani a ponderii investițiilor în venituri bugetare de 12,8%, în anul 2018 acestea au reprezentat 8,5%, iar în 2019, circa 10,7% (comparativ cu 14,6% în anul 2015), ceea ce este de natură să contribuie la adâncirea decalajului dintre calitatea infrastructurii în România și cea din majoritatea statelor UE în perspectiva următorilor ani.

Pentru comparabilitate cu situația altor state din ECE, în *Raportul Competitivității Globale 2019*, Estonia este clasată pe locul 38 în ceea ce privește calitatea drumurilor, respectiv pe locul 58 privind calitatea infrastructurii de transport, Polonia pe locul 57, respectiv 25, Ungaria pe locul 71, respectiv, 30, Republica Cehă pe locul 68 respectiv, 22, Slovacia pe locul 72, respectiv, 42 și Slovenia pe locul 33 pentru calitatea drumurilor, respectiv, 47 pentru calitatea infrastructurii de transport. Bulgaria ocupă locul 102 pentru calitatea drumurilor (la distanță de 11 poziții comparativ cu România), respectiv, locul 68 pentru

⁷⁶ Un regres comparativ cu evaluarea din *Raportului Competitivității Globale 2018* (locul 113/140).

calitatea infrastructurii de transport, deși alocările de investiții ca pondere în PIB, ca medie pe ultimii 10 ani, sunt net inferioare României (3,9% din PIB, respectiv 10,7% din venituri bugetare).

În ceea ce privește România, rezervele de îmbunătățire a eficienței privind modalitatea de cheltuire a fondurilor publice alocate investițiilor sunt ridicate, iar Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice⁷⁷. În acest sens s-a semnat cu BM un contract de asistență tehnică privind „*Îmbunătățirea managementului investițiilor publice*”, cu scopul îmbunătățirii procesului de pregătire, selecție și prioritizare strategică a proiectelor de investiții publice, care a fost finalizat în decembrie 2015, în cursul anului 2016 fiind implementate recomandările pentru îmbunătățirea procesului de selecție a investițiilor publice și întărirea rolului Unității de evaluare a investițiilor publice în legislația aferentă (OUG nr. 88/2013⁷⁸, HG nr. 225/2014). Din anul 2017 se aplică prevederile *Hotărârii nr. 907/2016* privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, în vederea eliminării deficiențelor semnalate în derularea procesului investițional, a optimizării finanțării și realizării obiectivelor de investiții, precum și a creșterii eficienței utilizării fondurilor publice. Prin *Hotărârea nr. 363/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice*, s-au adus noi clarificări procedurii de prioritizare a investițiilor noi.

Referitor la transparență, menționăm că, doar la nivelul anului 2016 și 2018, pe site-ul MFP se regăsește lista cu proiectele mari de infrastructură de peste 100 de milioane lei, monitorizată de unitatea de profil din cadrul MFP. Faptul că, în anul 2019 această listă nu mai este făcută publică, sugerează că reforma privind managementul investițiilor publice a ajuns în impas, capacitatea de a dezvolta și de a acorda prioritate proiectelor de investiții importante dovedindu-se a fi destul de limitată.

Și *Master Planul General de Transport al României* adoptat în 2016, care a reprezentat un pas important în direcția îmbunătățirii investițiilor strategice în infrastructura de transport rutier și feroviar, înregistrează un ritm foarte lent al progreselor până în prezent.

De altfel, așa cum se evidențiază și în *Raportul de țară* pe anul 2019 elaborat de CE (publicat în februarie 2020) se consideră că dese modificări ale politicii fiscale, lipsa unui cadru instituțional legal pentru evaluarea impactului reglementărilor în domeniu, o slabă planificare strategică în domeniul investițiilor, ritmul extrem de lent al reformelor în sectorul public, precum și slăbirea reformei⁷⁹ privind governanța corporativă în companiile de stat constituie reale impedimente pentru creșterea investițiilor. Printre

⁷⁷ În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MFP este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

⁷⁸ Amendată în anul 2015 în vederea alinierii procesului de prioritizare a proiectelor semnificative cu calendarul bugetar.

⁷⁹ Legea nr. 111/2016 privind governanța corporativă a fost anulată *de facto* în decembrie 2017 printr-un amendament al Parlamentului prin care se prevăd derogări pentru aproape 100 de societăți, inclusiv cele mai mari întreprinderi de stat.

factorii care împiedică realizarea unui nivel adecvat de investiții se numără: lipsa de eficiență din administrația publică, în special privind achizițiile publice, gradul ridicat de impredictibilitate a legislației, lipsa evaluărilor *ex ante* ale impactului legislației, precum și promovarea prin ordonanțe de urgență a unor măsuri de mare impact asupra mediului privat fără consultarea părților interesate. Mai mult, CE notează că investițiile publice ar putea fi afectate de o incertitudine persistentă, atât din cauza caracterului imprevizibil al procesului de elaborare a politicilor, cât și a presiunilor bugetare asupra investițiilor publice care decurg din noua lege a pensiilor pe fondul spațiului fiscal foarte limitat și al politicii expansioniste fiscal-bugetare. Raportul CE subliniază necesitatea direcționării investițiilor către domeniile-cheie de politică și consolidarea ierarhizării în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice și a pregătirii acestora.

Evoluția cheltuielilor de investiții din anii 2012-2019 ilustrează menținerea tiparului privind sub-execuția acestora în raport cu planificarea anuală inițială, ceea ce reflectă incapacitatea administrativă de a realiza proiectele de investiții cu finanțare din fonduri externe nerambursabile, iar în subsidiar o modalitate facilă de realizare a consolidării fiscale.

Consiliul Fiscal pledează pentru aplicarea fermă a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut progrese extrem de limitate privind reforma în acest domeniu, fiind necesari pași decisivi pentru creșterea transparenței privind procesul de prioritizare a investițiilor publice și eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici în acest domeniu. O bună prioritizare a investițiilor, orientarea acestora spre creșterea investițiilor în cercetare, dezvoltare și inovare, în infrastructura fizică și cea digitală poate contribui la reducerea disparităților regionale și la îmbunătățirea productivității, precum și la creșterea pe termen lung a economiei românești.

III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului

În conformitate cu art. 30, alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Cadrul legal oferit de Legea nr. 500/2002 precizează însă doar generic tipul de alocări permise din fondul de rezervă (respectiv pentru situații „neprevăzute sau urgente”), fără a stabili explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă sau cuantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente. În acest sens, Consiliul Fiscal reiterează solicitarea privind clarificarea din punct de vedere legislativ a destinațiilor alocărilor permise din fondul de rezervă bugetară și a modului de utilizare, precum și asigurarea unui grad înalt de transparență și control public a acestuia.

De asemenea, atragem din nou atenția asupra ordonanțelor de urgență emise de Guvern prin care se stabilesc utilizări ale sumelor din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept „neprevăzute sau urgente”. Astfel, OUG nr. 12/14.08.2019 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2019 a permis alocări

din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului către Fondul de Mediu și Administrația Fondul de Mediu⁸⁰, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice⁸¹, etc.

Pe lângă aceste ordonanțe de urgență, un mare număr de hotărâri de guvern elaborate în cursul anului au consfințit utilizarea fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 pentru:

- finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală, etapele I și II;
- restituirea sumelor reprezentând taxa specială pentru autoturisme și autovehicule, taxa pe poluare pentru autovehicule, taxa pentru emisiile poluante;
- diverse cheltuieli de investiții;
- plata cheltuielilor curente și de capital pentru unele unități administrativ-teritoriale;
- asigurarea continuității serviciului public de alimentare cu energie termică;
- finanțarea cheltuielilor pentru susținerea sistemului de protecție a copilului și a centrelor publice pentru persoane adulte cu handicap;
- alegerile pentru Parlamentul European etc.

Aceste cheltuieli nu pot fi considerate neprevăzute și ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat.

Utilitatea unui fond de rezervă (engl. *contingency reserve fund*) constă în flexibilitatea pe care o conferă guvernului în executarea bugetului anual, în special pentru acoperirea unor cheltuieli neprevăzute sau urgente. Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă este confirmată de literatura de specialitate privind programarea bugetară, care subliniază totodată necesitatea identificării unui echilibru privind dimensiunea unui astfel de fond. Prin urmare, un nivel prea scăzut al fondului de rezervă ar putea fi insuficient pentru a acoperi în mod operativ cheltuielile neprevăzute, în timp ce supradimensionarea acestuia ar putea conferi o autoritate prea mare executivului în angajarea unor cheltuieli în exces, fără aprobarea Parlamentului.

Curtea de Conturi, în Raportul public pe anul 2018 publicat în luna februarie 2019, a constatat următoarele aspecte privind alocările din fondul de rezervă bugetară:

- suma utilizată din fondul de rezervă a fost cea mai mare din ultimii zece ani;
- prevederile bugetare inițiale ale Fondului de rezervă bugetară (FRB) au fost majorate de 9,22 ori pe parcursul exercițiului bugetar, atât pe baza rectificărilor bugetare, cât și pe baza renunțărilor ordonatorilor principali de credite la o parte a creditelor bugetare aprobate prin legile bugetare anuale, precum și din sumele neutilizate din cadrul celor alocate din fondul de rezervă prin hotărâri ale Guvernului;

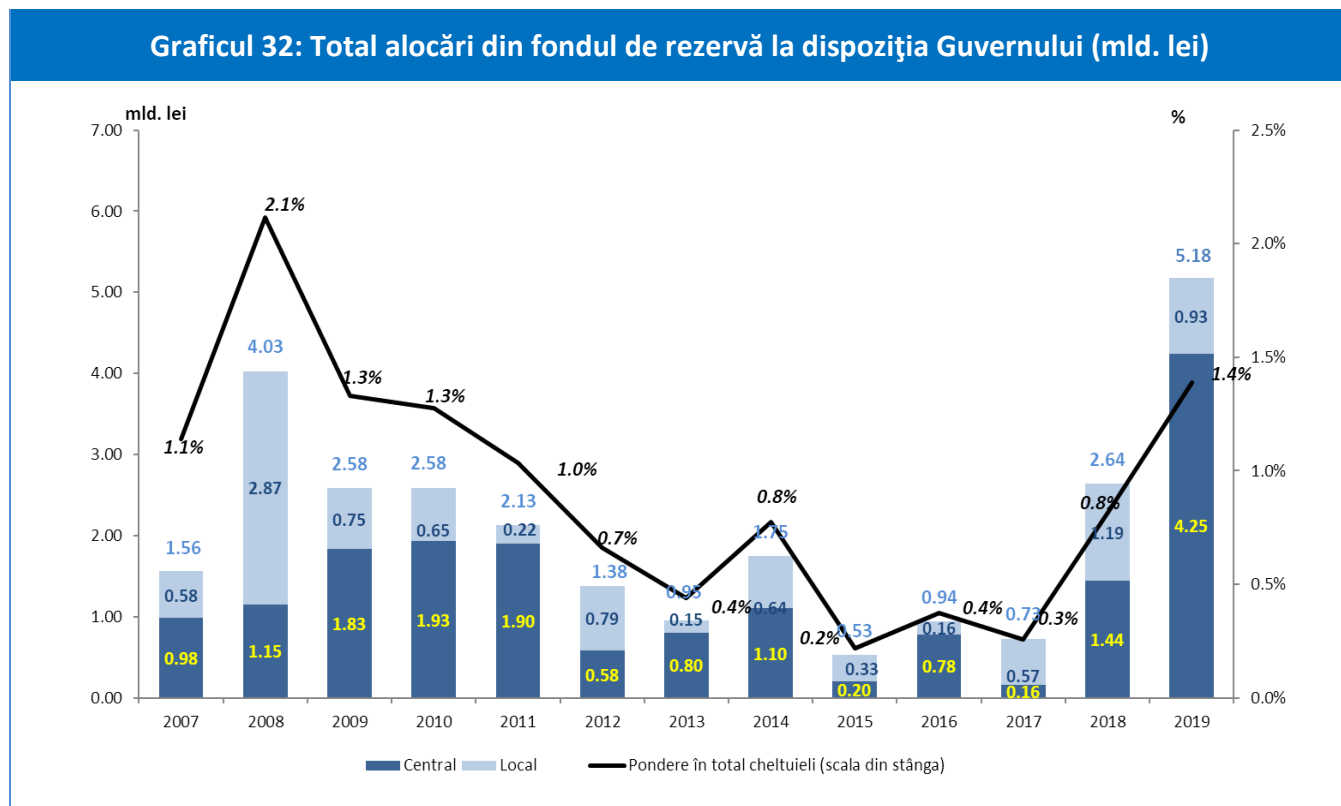
⁸⁰ Pentru restituirea sumelor reprezentând taxa specială pentru autoturisme și autovehicule, taxa pe poluare pentru autovehicule, taxa pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule și timbrul de mediu pentru autovehicule, aprobată prin Legea nr. 258/2018.

⁸¹ Pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală, etapele I și II.

- subevaluarea necesarului de credite bugetare la momentul întocmirii proiectelor de buget ale ordonatorilor principali, care a condus ulterior la nevoia de a recurge la resursele FRB la dispoziția Guvernului;
- referitor la modul de constituire și utilizare a FRB s-a constatat continuarea practicii alocării acestuia prin derogări de la prevederile art. 30 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002 (acestea au reprezentat 77,3% din totalul sumelor alocate în anul 2018), precum și pe seama nerespectării art. 54 alin. (10) din Legea nr. 500/2002, prin constituirea FRB din sumele provenind din renunțările ordonatorilor principali de credite bugetare;
- ponderea ridicată a alocărilor prin derogare de la Legea finanțelor publice indică ignorarea principiului de funcționare a FRB, aceea de a fi o resursă de rezervă reală, folosită exclusiv în cazul perioadelor dificile, doar în ultimă instanță și numai în condițiile în care au fost epuizate toate celelalte căi de finanțare.

La nivel local și central alocările din FRB au vizat în mare parte cheltuieli previzibile (asigurarea serviciului public de termoficare, anumite evenimente locale sau internaționale ale căror apariții erau certe) și cheltuieli generate de subevaluările necesarului de credite bugetare la momentul inițial al întocmirii proiectelor de buget ale ordonatorilor principali.

Prezentul raport studiază **utilizarea fondului de rezervă bugetară** la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2019, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României prin care se alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații.



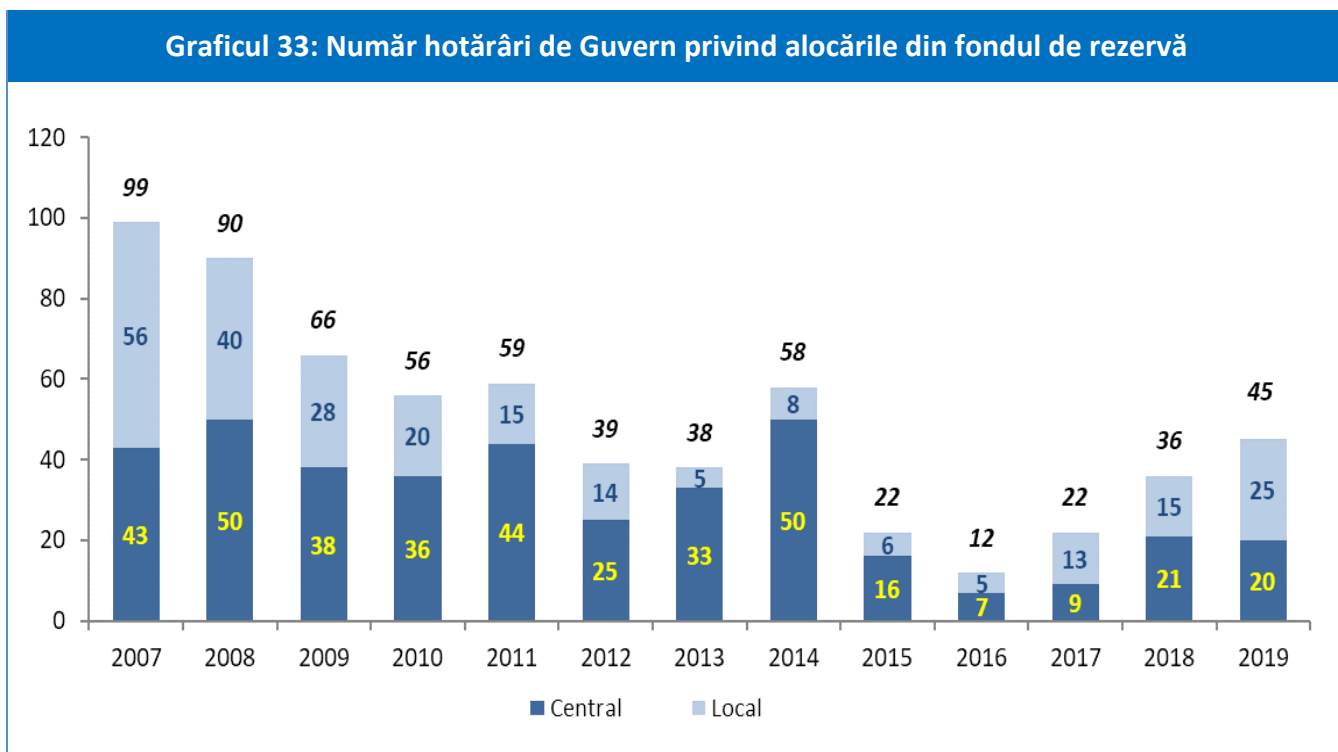
Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

În anul 2019, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară 5.176,8 mil. lei (1,4% din cheltuielile totale, respectiv, 0,5% din PIB), din care circa 4.245,3 mil. lei către administrația centrală și 931,4 mil. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă au crescut cu 2.540,6 mil. lei (practic, alocările sunt duble celor din anul 2018, care, la rândul lor au fost de peste 9 ori mai mari ca în anul precedent). În structură, transferurile către administrația centrală s-au majorat cu 2.801 mil. lei (+96,4%), în timp ce sumele redirecționate către autoritățile locale s-au redus cu 260,4 mil. lei (-21,8%).

Anul 2019 consemnează cel mai înalt nivel de utilizare a fondului de rezervă din perioada analizată, sumele alocate situându-se net peste cele înregistrate în perioada 2007-2018, superioare cu 28% maximului acestei perioade atins în anul 2008, fiind de aproape 3 ori mai mari comparativ cu media perioadei 2007-2018 (vezi [Graficul 32](#)).

În anul 2019, din perspectiva numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă se poate constata o majorare semnificativă a acestora de la 36 hotărâri în anul 2018 la 45 de hotărâri, acest nivel fiind inferior celui înregistrat în perioada 2007-2009 și similar celui din perioada 2010-2015 (vezi [Graficul 33](#)).

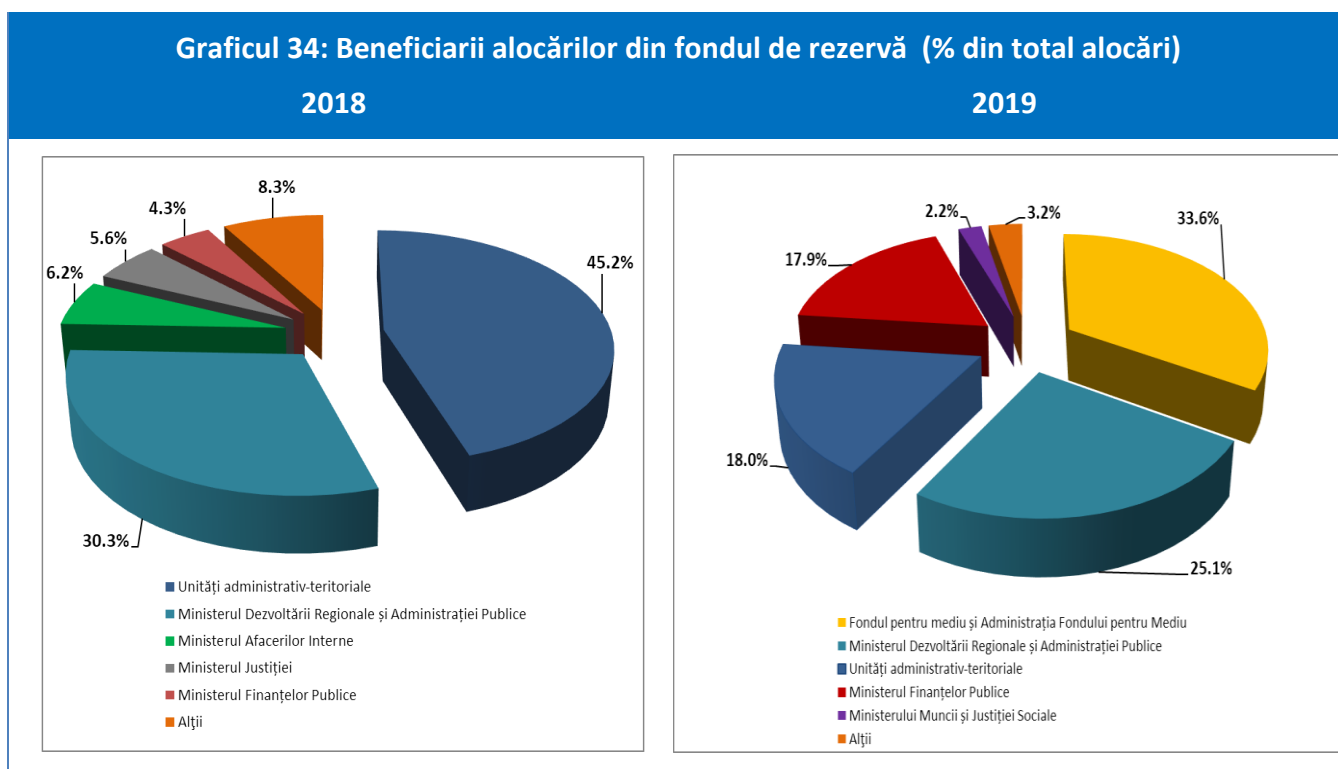
De asemenea, se remarcă menținerea tendinței din anii anteriori de a angaja majoritatea cheltuielilor din fondul de rezervă spre final de an, 10 dintre cele 45 de hotărâri fiind aprobate în luna decembrie, respectiv în cuantum de 1.641,1 mil. lei, și au reprezentat 31,7% din alocările întregului an. Această practică face dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la caracterul discreționar al constituirii și utilizării acestui fond.



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Comparând sumele alocate din fondul de rezervă în ultimii doi ani (*Graficul 34*), se observă faptul că principalul beneficiar în anul 2019 este reprezentat de autoritatea centrală care a primit 4.245,3 mil. lei (de 3 ori mai mult ca în anul 2018), respectiv o pondere de 82% din total, în timp ce autoritățile locale au beneficiat de 931,4 mil. lei (-22% comparativ cu anul precedent), respectiv, 18% din totalul alocărilor. În anul 2018 fondurile de rezervă au fost direcționate în proporție de 54,8% către autoritatea centrală (1.444,3 mil. lei), iar unitățile administrativ-teritoriale au primit 1.191,8 mil. lei, respectiv 45,2% din sumele alocate din fondul de rezervă.

Din perspectiva destinațiilor alocărilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, în anul 2019, acestea au fost direcționate preponderent către autoritatea centrală. Principalii beneficiari la nivelul acesteia au fost: Fondul pentru mediu și Administrația Fondului pentru Mediu cu 33,6%⁸² din totalul alocărilor din fondul de rezervă bugetară la nivel central și local, Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice cu 25,1%⁸³ din total și Ministerul Finanțelor Publice cu 17,9%⁸⁴ din totalul sumelor alocate din fondul de rezervă.



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Pe baza analizelor privind modul de utilizare a sumelor din fondul de rezervă elaborate în anii anteriori, Consiliul Fiscal a atenționat asupra lipsei de transparență a alocărilor din acest fond, inexistenței unor

⁸² Respectiv, în sumă de 1.737 mil. lei, reprezentând 41% din sumele alocate autorității centrale în anul 2019.

⁸³ Respectiv, în sumă de 1.300 mil. lei, reprezentând 31% din sumele alocate autorității centrale în anul 2019.

⁸⁴ Respectiv, 926,2 mil. lei, reprezentând cheltuieli judiciare și extrajudiciare derivate din acțiuni în instanță privind reprezentarea intereselor statului și despăgubiri civile în Dosarul arbitral nr. ARB/05/20 (cauza România versus frații Micula).

criterii clare de clasificare a cheltuielilor care pot fi finanțate din fondul de rezervă bugetară, lipsei unui control din partea Parlamentului sau a altei instituții cu privire la modalitatea de cheltuire a banilor și a formulat recomandări ferme de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă. Consiliul Fiscal constată pentru anul 2019 accentuarea regresului inițiat în anul 2018 din perspectiva magnitudinii alocațiilor și a modului de utilizare a sumelor din fondul de rezervă.

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi, Consiliul Fiscal apreciază drept imperios necesară și urgentă, modificarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă, reiterând recomandarea privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă, împreună cu o mai mare transparență, prin raportarea periodică către Parlament a destinațiilor, modului și nivelului de utilizare a fondului, inclusiv a sumelor efectiv cheltuite din cele alocate. Astfel, se impune detalierea alocațiilor din Fondul de rezervă bugetară, cu precizarea condițiilor și a criteriilor de alocare, precum și defalcarea pe ordonatori de credite. De asemenea, Consiliul Fiscal recomandă plafonarea sumelor ce pot fi repartizate și utilizate din fondul de rezervă, ca procent din totalul cheltuielilor bugetare, un nivel de 1% fiind suficient pentru cheltuielile urgente, având în vedere evoluțiile anterioare.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, **fondul de intervenție** la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocațiilor din fondul de rezervă care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție la dispoziția Guvernului acestea sunt clar precizate în textul de lege, oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. În anul 2019, alocațiile din fondul de intervenție au fost în sumă de 375,2 mil. lei (cu 27% mai puțin comparativ cu anul anterior), destinațiile fiind conforme cu prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002.

În [Anexa 1](#) se redă lista detaliată a hotărârilor de Guvern privind alocațiile din fondul de rezervă și cele din fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

III.6. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile în standarde *cash* au înregistrat în anul 2019 o scădere cu aproape 0,8 mld. lei față de anul precedent (reprezentând o descreștere de circa 6,1%) și, pe fondul majorării cu 11,3% a PIB nominal, ponderea acestora în PIB s-a redus de la 1,4% la 1,2%. Această evoluție survine în contextul unei creșteri accelerate a datoriei publice în ultimii ani (+5,5% în anul 2017, +9,7% în 2018, respectiv +13% în 2019). Totodată, trebuie menționat că execuția efectivă a acestui capitol de cheltuieli s-a situat cu aproape 1,3 mld. lei sub proiecția din bugetul inițial (-9,4%, actualizarea parțială a nivelului prognozat

fiind realizată cu ocazia celei de a doua rectificări), ceea ce sugerează o supraestimare a acestui agregat bugetar la elaborarea proiectului de buget.

Datoria publică, măsurată conform metodologiei europene ESA 2010, a avansat cu circa 43 mld. lei (+13%) în 2018 față de anul precedent, iar ponderea acesteia în PIB s-a majorat de la 34,7% la 35,2% ca urmare a faptului că ritmul de creștere a PIB nominal (+11,3%) a fost inferior celui de creștere a datoriei. Pe de altă parte, din perspectiva metodologiei naționale, datoria publică a crescut cu circa 48 mld. lei (+12%), iar ponderea sa în PIB s-a majorat de la 42,1% în 2018 la aproape 42,4% în 2019.

Dobânda medie plătită în contul datoriei publice și-a încetat evoluția descrescătoare manifestată pe parcursul ultimei decade, avansând de la 3,6% în 2018 la aproape 4% în 2020. Evoluția ar putea părea surprinzătoare dat fiind că anul 2019 a marcat o reducere a cheltuielilor cu dobânzile în standarde *cash* față de anul anterior. Trebuie însă menționat că, în conformitate cu metodologia ESA 2010, cheltuielile cu dobânzile au avut o evoluție contrară, înregistrând un avans semnificativ (+2,2 mld. lei, reprezentând +20,1%) față de anul 2018. Diferența considerabilă dintre rezultatele celor două abordări poate fi explicată de tratamentul diferențiat al primelor de emisiune, aferente reluării unor emisiuni anterioare de obligațiuni guvernamentale, care sunt incluse integral în valoarea cheltuielilor cu dobânzile conform standardelor *cash*, în timp ce metodologia ESA 2010 le amortizează treptat pe parcursul întregii durate de viață a împrumutului.

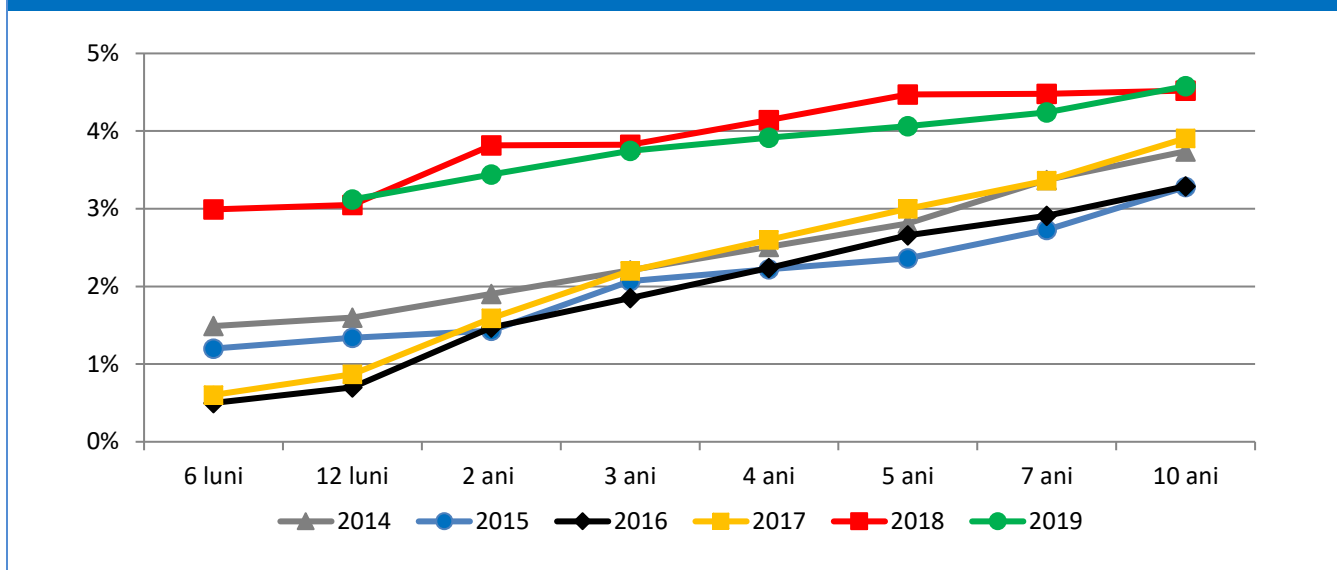
Costul atragerii de noi împrumuturi în monedă națională a cunoscut evoluții favorabile în perioada 2014-2016 pe fondul includerii, începând cu luna iulie 2014, a obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici GBI-EM Global Diversified de către JP Morgan, a prelungirii maturității medii a datoriei publice, a măsurilor de relaxare a politicii monetare adoptate de BNR, a obținerii ratingului BBB- din partea agenției Standard & Poor's în mai 2014⁸⁵ și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare. Însă, începând cu anul 2017 s-a constatat o inversare a acestui trend manifestată printr-o creștere a costului atragerii de împrumuturi noi în monedă națională, traiectoria ascendentă accentuându-se considerabil în cursul anului 2018 pe fondul creșterii puternice a inflației. În acest context, anul 2019 a marcat o ușoară reducere (situată între 0,1 și 0,4 pp) a costului atragerii de resurse noi în monedă națională pentru majoritatea maturităților considerate (vezi [Graficul 35](#)), excepție făcând maturitățile de 1 an, respectiv de 10 ani, care au consemnat creșteri de circa 0,1 pp.

O evoluție descrescătoare a fost observată și în cazul costului atragerii de resurse noi în valută de pe piețele externe în 2019⁸⁶, randamentele eurobondurilor având valori de circa 2,1% pentru maturitățile de 7 și 12 ani (comparativ cu 2,6% în anul anterior), de 3,6% pentru maturitatea de 15 ani, respectiv fiind situate între 3,4% și 4,7% pentru maturitatea de 30 de ani (comparativ cu 5,2% în anul anterior).

⁸⁵ Unii investitori au restricții în a investi în titluri de datorie ale unor țări care nu sunt încadrate în categoria celor recomandate pentru investiții.

⁸⁶ Pe parcursul anului 2019, România a atras finanțări de pe piețele externe prin mai multe emisiuni de eurobonduri, realizate în lunile martie și iulie, cu valoarea totală de 5 mld. euro și scadențe de 7, 12, 15, respectiv 30 de ani.

Graficul 35: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei în perioada 2014-2019



Sursa datelor: BNR

În ceea ce privește structura datoriei publice⁸⁷, în anul 2019 a continuat extinderea treptată a datoriei administrației publice centrale (96,3% din total, față de 96% în anul anterior). Obligațiunile de stat și-au menținut poziția de principal instrument al datoriei publice guvernamentale, cumulând 42,3% din total (față de 41,1% în 2018), fiind urmate de eurobonduri cu 30,4% (față de 28,9% în 2018), celelalte categorii de instrumente înregistrând ponderi în scădere, după cum urmează: împrumuturi de stat (12% față de 14,9% în 2018), împrumuturi din contul general al Trezoreriei Statului (13,7% față de 14% în 2018) și certificate de trezorerie (0,4% față de 1% în 2018). Structura pe valute relevă o creștere ușoară a ponderii aferente împrumuturilor în monedă națională de la 55,8% în 2018 la 56,7% în 2019 (pe fondul atragerii a 48,1 mld. lei prin emisiuni în monedă națională realizate pe piața internă), coroborată cu reducerea ponderii împrumuturilor contractate în dolari de la 7,3% în 2018 la 6,7% în 2019, respectiv a celor contractate în euro de la 36,4% în 2018 la 36,1% în 2019 (deși au fost atrase noi finanțări în euro prin emisiuni în valoare totală de 1,6 mld. pe piața internă, respectiv de 5 mld. pe piața externă).

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat în monedă națională emise pe piața internă în 2019, trendul de atragere de resurse pe termene mai îndelungate, inițiat în anii trecuți, a continuat și chiar s-a accentuat. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an au reprezentat doar 3,1% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2019, în scădere accentuată față de ponderea de 10,7% înregistrată la nivelul anului 2018. Obligațiunile cu scadența cuprinsă între 1 și 5 ani au reprezentat 55,7% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2019 (depășind ușor ponderea de 54,6% înregistrată în 2018), cele cu scadența între 5 și 10 ani au avut o pondere de 33,6% în 2019 (în creștere, comparativ cu nivelul de 25% consemnat în 2018), iar cele cu scadența peste 10 ani au avut o pondere de 7,7% în 2019 (reprezentând o ușoară scădere față de 9,7% în 2018). Ca rezultat al tendinței de atragere de resurse pe termene mai îndelungate, maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat în monedă națională nou emise pe piața internă și-a continuat evoluția ascendentă din anii anterior,

⁸⁷ Conform metodologiei naționale, informațiile fiind disponibile pe site-ul MFP.

majorându-se de la 4,6 ani în 2018 la 5,6 ani în 2019. Se poate aprecia că orientarea datoriei publice guvernamentale către maturități mai lungi permite o reducere a vulnerabilității față de evoluțiile pe termen scurt ale ratei dobânzii, precum și față de eventualele dificultăți întâmpinate în procesul de refinanțare a împrumuturilor scadente.

Evoluția datoriei publice în anii următori, din perspectiva exprimării acesteia ca procent în PIB, poate fi previzionată pornind de la următoarea relație, derivată din identitatea bugetară:

$$\frac{d_t}{y_t} = (1 + \lambda_t) \times \frac{d_{t-1}}{y_{t-1}} + \frac{pb_t}{y_t} + sfa_t$$

unde d_t este stocul datoriei publice în momentul t , y_t desemnează PIB nominal la momentul t , pb_t – reprezintă deficitul primar al perioadei t , sfa_t – ajustările stoc-flux în perioada t , iar

$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{(1 + \pi_t) * (1 + \gamma_t)}$$

unde γ_t – rata de creștere a PIB real în perioada t , i_t – rata dobânzii la momentul t , iar π_t – inflația în perioada t .

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în PIB la momentul t depinde de ponderea din perioada precedentă multiplicată cu diferența dintre rata reală a dobânzii și creșterea economică, la care se adaugă deficitul primar al BGC exprimat ca procent din PIB. În condițiile unei rate de creștere economică superioare ratei reale a dobânzii la datoria publică, ponderea datoriei publice exprimată ca procent din PIB va avea o tendință de scădere care poate compensa tendința de creștere a acesteia determinată de înregistrarea unui deficit primar. Prin urmare, este posibilă reducerea datoriei publice ca procent din PIB și în situația în care soldul deficitului BGC înregistrează un surplus primar inferior nivelului cheltuielilor cu dobânzile, numai dacă rata de creștere economică este mai mare decât rata reală a dobânzii aferentă datoriei publice. Astfel, coeficientul λ_t poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

Anul 2019 a consemnat o creștere moderată (+0,5 pp) a ponderii datoriei publice ca procent în PIB. Utilizând ecuația de dinamică prezentată anterior, se pot identifica factorii care au contribuit la această evoluție. Astfel, creșterea economică reală (-1,4 pp ca impact), rata reală a dobânzii (-1,1 pp ca impact) și ajustarea stoc-flux (-0,2 pp ca impact) au acționat în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB, în timp ce deficitul primar înregistrat în anul 2019 (+3,1% din PIB, cel mai ridicat din UE) a fost singurul factor care a contribuit la majorarea ponderii acesteia. Impactul deficitului primar a fost unul substanțial, depășind efectul cumulat al celorlalți trei factori care avuseseră o influență benefică asupra datoriei publice. În ceea ce privește ajustarea stoc-flux, deși dimensiunea sa este una redusă, aceasta este rezultatul mai multor factori cu impact semnificativ care au acționat în sensuri contrare. Astfel, continuarea procesului de acordare a unor superdividende din rezervele acumulate anterior de companiile de stat (care este asimilat unei dezinvestiri conform metodologiei ESA), plata cu întârziere a hotărârilor judecătorești definitive care vizează diferențe salariale din educație, respectiv înregistrarea unor cheltuieli mai reduse cu dobânzile conform standardelor *cash* în comparație cu cele determinate potrivit metodologiei ESA, au acționat în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB. Pe de altă

parte, achiziționarea unor echipamente militare cu plata în avans (care va fi recunoscută conform metodologiei ESA la livrarea echipamentelor), plata unor sume mai ridicate în contul restituirii taxei de poluare față de deciziile de plată emise inițial, contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice, dar și încasarea în luna următoare a obligațiilor TVA și CAS aferente lunii curente au contribuit la creșterea ponderii datoriei publice în PIB.

Similar anului anterior, creșterea economică înregistrată în 2019 (4,1%) s-a suprapus unei rate reale a dobânzii negative (-3,2%, pe fondul inflației ridicate), fapt ce a condus la o valoare negativă a coeficientului λ_t și, implicit, la un impact favorabil asupra dinamicii datoriei publice exprimate ca procent în PIB. Astfel, impactul nefavorabil al deficitului bugetar ridicat (4,3% din PIB, reprezentând o creștere de amploare față de 2,9% în anul 2018) a fost parțial contracarat de rata reală de creștere economică, coroborată cu înregistrarea unei rate reale a dobânzii negative.

Analizând nivelul datoriei publice la finalul anului 2019, trebuie remarcat că, deși ponderea în PIB a acesteia este relativ redusă (atât prin raportarea la valoarea de referință de 60% din PIB, aplicată la nivelul UE, cât și la pragurile de alertă stabilite de LRFB - aceasta instituind aplicarea de măsuri preventive încă de la depășirea pragului de 45% din PIB), nivelul datoriei este foarte sensibil la evoluția viitoare a diferențialului dintre rata reală de creștere economică și costul finanțării, reprezentat de rata reală a dobânzii. Deși acest diferențial a fost unul favorabil pe parcursul ultimilor 8 ani, fapt ce a permis menținerea unui nivel relativ stabil al ponderii datoriei publice în PIB, chiar și pe fondul înregistrării de deficite bugetare, impactul unor șocuri economice severe poate conduce la o creștere accelerată a datoriei publice ca urmare a inversării raportului dintre creșterea economică și rata reală a dobânzii. Chiar și în absența manifestării unor șocuri majore, fragilitatea poziției României este subliniată de Raportul CE privind sustenabilitatea datoriei publice⁸⁸ (ediția 2019), care plasează riscul aferent datoriei suverane pe termen mediu și lung la nivelul „înalt”, reliefând o evoluție nefavorabilă față de ediția din 2018 a raportului care plasa riscul la un nivel „mediu”. Astfel, având în vedere menținerea politicilor existente la acel moment și calendarul de aplicare a legii pensiilor care a fost adoptat în anul 2019, CE estima că datoria publică a României va depăși valoarea de referință de 60% din PIB începând cu anul 2025, atingând nivelul de 91,2% în anul 2030.

Riscurile referitoare la evoluția datoriei publice apar cu atât mai evidente în contextul în care debutul anului 2020 a consemnat manifestarea unei crize economice de amploare, generată de închiderea parțială a economiilor ca urmare a măsurilor implementate la nivel internațional pentru combaterea pandemiei cauzate de virusul SARS-CoV-2. Astfel, prognoza de primăvară 2020 a CE operează o ajustare majoră a previziunilor din prognoza de toamnă 2019 (care estima că PIB real la nivelul UE va crește cu 1,4% în anul 2020), anticipând că anul curent va marca o recesiune majoră în toate statele membre, dinamica PIB real la nivel european fiind evaluată la -7,4%. Previziunile CE privind principalii factori care influențează dinamica datoriei publice a României prefigurează o înrăutățire rapidă și de proporții a gradului de îndatorare, [Tabelul 12](#) prezentând comparativ prognozele din toamna 2019 și primăvara 2020 pentru rata reală de creștere economică, deficitul bugetar și deflatorul PIB:

⁸⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf.

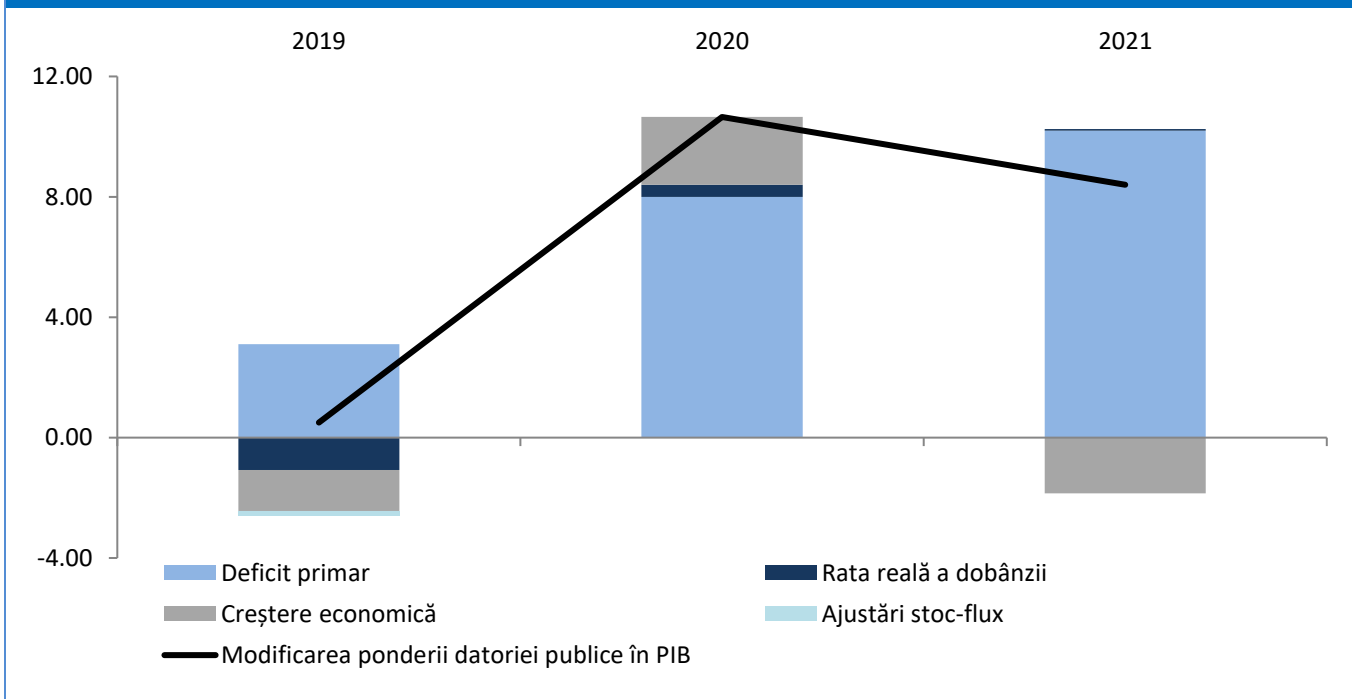
Tabelul 12: Previziunile CE privind principalii indicatori care afectează dinamica datoriei publice naționale – Primăvara 2020 versus Toamna 2019

Proгноza	Rata reală de creștere economică (%)		Deficitul bugetar (% din PIB)		Deflatorul PIB (%)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Toamna 2019	3,6	3,3	-4,4	-6,1	4,5	4,4
Primăvara 2020	-6,0	4,2	-9,2	-11,4	2,3	2,5

Sursa: CE

Chiar și în absența unor estimări actualizate privind evoluția cheltuielilor cu dobânzile, se constată că înrăutățirea severă a cadrului macroeconomic în anul 2020 este de natură să genereze o inversare bruscă a diferențialului dintre creșterea economică și costul finanțării, efectul nefavorabil al recesiunii fiind potențat de reducerea deflatorului PIB care va conduce la creșterea costului real de finanțare a datoriei publice. La acest efect se adaugă impactul nefavorabil al creșterii rapide a deficitului bugetar, accentuat de costul măsurilor de atenuare a efectelor economice și sociale ale pandemiei. Adâncirea deficitului este însă proiectată să continue și în anul 2021, chiar în condițiile unui reviriment al creșterii economice, pe seama efectelor aplicării calendarului actual de majorare a pensiilor, precum și ca urmare a creșterii alocațiilor (măsură amânată până la 1 ianuarie 2021).

Graficul 36: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2019-2021



Sursa: CE, MFP, calcule Consiliul Fiscal

Pornind de la proiecțiile actualizate ale CE privind perioada 2020-2021, precum și de la estimările MFP privind evoluția cheltuielilor cu dobânzile aferente datoriei publice (realizate în cadrul SFB 2020-2022⁸⁹), a fost realizată o prognoză a ponderii datoriei publice în PIB pe parcursul următorilor 2 ani, considerând că ajustarea stoc-flux va fi egală cu 0 pe orizontul de prognoză. Rezultatele indică un impact major al deteriorării cadrului macroeconomic asupra datoriei publice a României care este proiectată să crească de la 35,2% din PIB în anul 2019 la 45,9% în anul 2020, traiectoria pronunțat ascendentă continuând și în anul 2021 (pe seama deficitului bugetar ridicat) când este estimat un nivel al datoriei publice de 54,3% din PIB. Astfel, se prefigurează posibilitatea ca, sub impactul crizei economice cauzate de pandemia COVID-19, dublat de impactul bugetar al calendarului actual de aplicare a legii pensiilor, datoria publică a României să crească accelerat pe parcursul următorilor 2 ani (o evoluție similară fiind înregistrată și în cazul crizei anterioare din perioada 2008-2009), apropiindu-se semnificativ la finalul anului 2021 de plafonul de 60% din PIB stabilit la nivel european.

Din perspectiva contribuției factorilor determinanți (vezi [Graficul 36](#)), traiectoria pronunțat crescătoare a datoriei publice este propulsată de manifestarea unui diferențial nefavorabil între rata reală de creștere economică și rata reală a dobânzii aferente datoriei publice (la nivelul anului 2020), dublat de impactul deficitului bugetar (și, implicit, al deficitului primar) substanțial și în creștere pe parcursul celor 2 ani de prognoză. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că proiecția datoriei publice depinde într-o măsură importantă de previziunile utilizate pentru rata reală a dobânzii și rata de creștere a PIB real. O rată reală a dobânzii mai ridicată decât cea previzionată presupune costuri mai mari pentru finanțarea datoriei și poate conduce la creșteri suplimentare ale datoriei raportate la PIB. De asemenea, o rată de creștere economică mai mică poate determina majorarea ponderii datoriei publice față de estimările inițiale. În contextul incertitudinilor importante cu privire la realizarea efectivă a prognozelor (amplificate de magnitudinea șocului pandemiei, fără precedent în istoria recentă) și având în vedere că proiecția cheltuielilor cu dobânzile aferente datoriei publice se bazează pe estimările MFP din SFB 2020-2022, este oportună derularea unei analize de sensibilitate care să evalueze impactul modificării variabilelor utilizate asupra evoluției datoriei publice.

Plecând de la scenariul de bază CE, bazat pe estimările din prognoza de primăvară 2020 și completat cu previziunile MFP din SFB 2020-2022 privind cheltuielile cu dobânzile aferente datoriei publice, au fost construite mai multe scenarii posibile de evoluție ale datoriei publice (vezi [Graficul 37](#)):

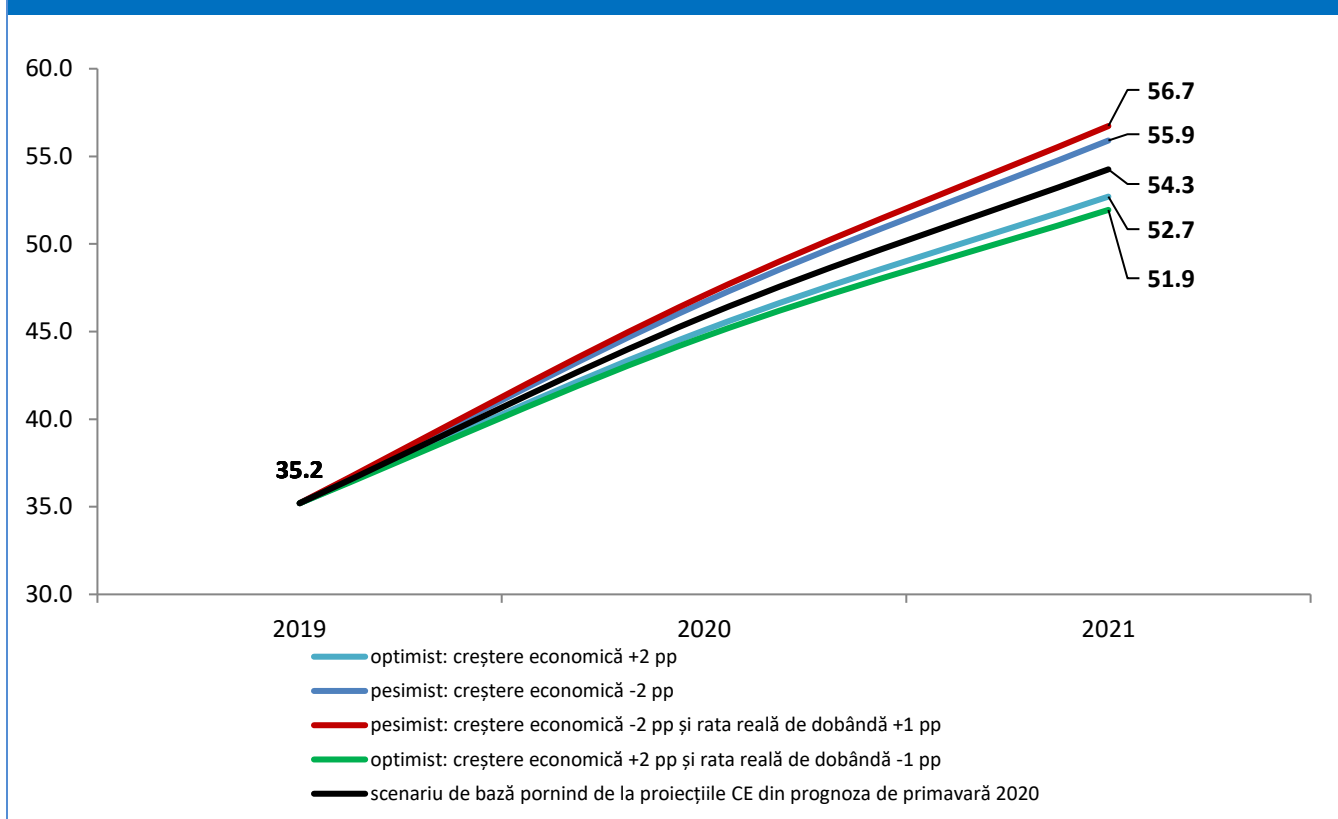
- Două scenarii optimiste, unul dintre ele fiind caracterizat de o rată reală de creștere a PIB mai mare cu 2 pp față de prognoza inițială, iar celălalt adăugând și o scădere cu 1 pp a ratelor reale ale dobânzii. Este interesant de remarcat că, în ciuda ipotezelor optimiste care stau la baza lor, cele două scenarii continuă să anticipeze o traiectorie de creștere semnificativă a datoriei publice (pe seama deficitelor ridicate prognozate pentru perioada 2020-2021), la finalul orizontului de

⁸⁹ Întrucât Programul de Convergență 2020 nu era publicat la momentul realizării prezentului raport. Este de așteptat ca nivelul dobânzilor să aibă o evoluție ascendentă comparativ cu proiecțiile din SFB 2020-2022 (care au fost realizate înainte de manifestarea crizei economice sub impactul COVID-19), în condițiile în care, cel mai probabil, criza va restrânge accesul economiilor emergente la finanțare pe piețele externe.

previziune fiind atins un nivel de 52,7% din PIB în cazul primului scenariu, respectiv de 51,9% din PIB în cazul celui de al doilea scenariu;

- Două scenarii pesimiste, unul dintre ele fiind caracterizat de o rată reală de creștere a PIB mai redusă cu 2 pp față de prognoza inițială, iar celălalt adăugând și o creștere cu 1 pp a ratelor reale ale dobânzii. Ca urmare a traiectoriei crescătoare mai accentuate a datoriei publice, ambele scenarii pesimiste anticipează depășirea pragului de 55% din PIB, la finalul orizontului de previziune fiind atins un nivel de 55,9% în cazul primului scenariu, respectiv de 56,7% în cazul celui de al doilea scenariu.

Graficul 37: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)



Sursa: CE, MFP, calcule Consiliul Fiscal

Rezultatele analizei de senzitivitate arată că, indiferent de scenariul considerat, datoria publică a României este proiectată să crească abrupt pe parcursul perioadei 2020-2021, depășind nivelul de 50% din PIB chiar și în cazul celor mai optimiste ipoteze, în timp ce scenariile pesimiste anticipează depășirea nivelului de 55% din PIB. Raportarea la aceste valori este relevantă în contextul în care LRFB a fost amendată la sfârșitul anului 2013, una dintre modificări fiind reprezentată de introducerea unor praguri pentru datoria publică care declanșează acțiuni din partea Guvernului. Astfel, dacă datoria publică depășește 45% din PIB, MFP redactează un raport privind justificarea creșterii datoriei și prezintă propuneri pentru menținerea acestui indicator la un nivel sustenabil. Dacă gradul de îndatorare depășește 50% din PIB, Guvernul procedează la înghețarea salariilor din sectorul public și, eventual, adoptă măsuri suplimentare de reducere a datoriei. Dacă indicatorul este mai mare de 55%, se îngheață automat și cheltuielile cu asistența socială din sistemul public. Toate aceste noi prevederi au ca scop

prevenirea situației în care datoria publică ar depăși pragul de 60% din PIB, stipulat în Tratatul de la Maastricht. În acest context, este de remarcat că majoritatea scenariilor considerate anticipează depășirea pragului de 45% la finele anului 2020, continuând cu depășirea pragului de 50% (chiar 55% în cazul scenariilor pesimiste) la finele anului 2021, această evoluție survenind pe fondul prognozei unui deficit bugetar în creștere, care contrabalansează efectele relansării economice previzionate a se materializa în 2021. Totodată, trebuie menționat că o serie de riscuri suplimentare față de scenariile analizate provin și de la potențialele șocuri negative la nivelul cursului de schimb, având în vedere ponderea relativ ridicată a datoriei publice denominate în monede străine.

O constrângere suplimentară este legată de dimensiunea deja ridicată a datoriei publice comparativ cu cea a sectorului financiar intern și de capacitatea cel mai probabil limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică la nivelul actual de intermediere financiară. Astfel, la finalul anului 2019, ponderea datoriei publice a României în total active bancare era de circa 75% (față de aproape 68% în 2018), iar expunerea față de sectorul guvernamental raportată la activele băncilor locale (acestea fiind principalul deținător de datorie publică pe piața internă) s-a menținut în apropierea valorii de 20%, nivelurile acestor indicatori fiind printre cele mai ridicate înregistrate la nivelul statelor membre UE. Menținerea acestei situații poate conduce, cel mai probabil, la o dependență crescută față de investitorii nerezidenți, căreia i se asociază o vulnerabilitate în creștere la șocuri de dobândă și de curs valutar, la modificări ale apetitului de risc pe piețele financiare globale, precum și la o eventuală modificare de rating suveran.

Manifestarea riscurilor enumerate anterior este cu atât mai plauzibilă în contextul crizei cauzate de pandemia COVID-19, iar proiecțiile actuale prefigurează o creștere de proporții a datoriei publice pe parcursul perioadei 2020-2021, pe fondul înregistrării unor niveluri înalte ale deficitului bugetar, precum și ca urmare a diferențialului nefavorabil dintre dinamica PIB real și costurile de finanțare. Mai mult, este de așteptat ca avansul abrupt al datoriei publice să conducă la o creștere rapidă a necesarului de finanțare, ridicând o serie de provocări importante referitoare la capacitatea limitată de absorbție de datorie a pieței interne, incertitudinile privind disponibilitatea finanțării pe piețele externe și evoluția viitoare a costului de finanțare. În acest context, posibilitatea de obținere de fonduri pentru finanțarea deficitelor bugetare și a datoriei publice scadente va reprezenta o constrângere importantă a politicii fiscal-bugetare pe parcursul acestei perioade, problema finanțării având potențialul de a suferi complicații suplimentare în condițiile creșterii aversiunii la risc a investitorilor, precum și în ipoteza deteriorării ratingului suveran al României. Totodată, având în vedere nivelul ridicat al necesarului de finanțare, o conduită prudentă recomandă analiza tuturor posibilităților de acces la resurse financiare, publice și private. În acest context, o resursă importantă de finanțare a economiei, începând din 2021, ar putea fi reprezentată de planul de redresare economică propus de CE prin care România ar putea să beneficieze de circa 33 mld. euro, însă locul codaș ocupat până acum în clasamentul absorbției fondurilor europene pune în evidență capacitatea instituțională redusă a țării noastre care poate constitui un impediment în accesarea fondurilor alocate prin planul de redresare economică.

IV. Absorbția fondurilor europene

În exercițiul financiar 2014-2020, așa cum reiese din datele furnizate de Ministerul Fondurilor Europene (MFE)⁹⁰, României i-au fost alocate fonduri europene structurale și de investiții (FESI) de circa 30,9 mld. euro. O direcție importantă în cadrul FESI este reprezentată de politica de coeziune a UE, care urmărește eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, sprijină convergența între statele membre, contribuie la creșterea competitivității acestora și la ocuparea forței de muncă. Fondurile structurale și de coeziune⁹¹ sunt instrumentele financiare dedicate atingerii obiectivelor politicii de coeziune, finanțările acordate României prin intermediul acestora fiind de circa 22,6 mld. euro alocate către șase programe operaționale (PO): PO Regional, PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman, PO Capacitate Administrativă și PO Asistență Tehnică. Trebuie menționat că inițial fuseseră definite șapte programe operaționale (cele de mai sus și PO Inițiativa pentru IMM-uri), însă în octombrie 2018 a fost aprobată integrarea programului destinat IMM-urilor în cadrul PO Regional, acesta beneficiind și de o realocare de peste 150 de milioane de euro⁹². La finanțările acordate pentru politica de coeziune se adaugă 19,5 mld. euro alocați pentru Politica Agricolă Comună⁹³, 168,4 mil. euro pentru Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM), 441 mil. euro pentru Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD), precum și finanțările pentru Cooperare Transfrontalieră, respectiv cele acordate în cadrul instrumentului Connecting Europe Facility (CEF). Având în vedere diversitatea programelor, instrumentelor și a surselor de finanțare, facem precizarea că **prezentul capitol analizează absorbția fondurilor europene în România considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune.**

Comparativ cu perioada 2007-2013, exercițiul financiar multianual 2014-2020 a introdus un cadru legislativ nou și un set unitar de norme de reglementare a FESI cu scopul de a stabili o legătură clară cu strategia Europa 2020 pentru stimularea creșterii inteligente, durabile și favorabile incluziunii în UE, pentru îmbunătățirea coordonării, asigurarea consecvenței și simplificarea accesului la FESI⁹⁴. Bugetul total pentru politica de coeziune 2014-2020 are o valoare de aproximativ 355 mld. euro, din care aproape 190 mld. euro (circa 53%) revin grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est: Bulgaria, Cehia, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria⁹⁵. Așa cum se menționa în debutul acestui capitol, România beneficiază de o finanțare de circa 22,6 mld. euro

⁹⁰ Conform stadiului absorbției pentru programele finanțate din FESI la data de 31 ianuarie 2020.

⁹¹ Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul Social European (FSE).

⁹² https://ec.europa.eu/romania/news/20181017_modificare_program_operational_regional_utilizare_fonduri_ue_romania_ro.

⁹³ Reprezentând suma finanțărilor acordate prin Programul National de Dezvoltare Rurală (PNDR) și prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA).

⁹⁴ Fondurile structurale și de investiții europene 2014-2020: texte oficiale și comentarii.

⁹⁵ O prezentare detaliată a fondurilor alocate fiecărui stat, respectiv a gradului de absorbție a acestora, se regăsește în *Tabelul 15*.

din fondurile structurale și de coeziune, în creștere față de bugetul de 18,8 mld. euro acordat pentru perioada 2007-2013, iar *Tabelul 13* prezintă comparativ alocările pe programe operaționale din cele două perioade de programare. Se constată astfel că, exceptând PO Competitivitate, toate celelalte programe operaționale au beneficiat de creșteri ale fondurilor alocate, cele mai importante suplimentări fiind orientate cu precădere către programele care au înregistrat rate ridicate ale absorbției în perioada 2007-2013.

Tabelul 13: Comparație între alocările din fonduri UE aferente perioadelor 2007-2013 și 2014-2020 (mld. euro)			
Alocări 2014-2020		Alocări 2007-2013	
Regional	6,9	Regional	4,0
Infrastructură Mare	9,2	Mediu	4,4
		Transport	4,3
Competitivitate	1,3	Competitivitate	2,5
Capital Uman	4,4	Resurse Umane	3,2
Capacitate Administrativă	0,6	Capacitate Administrativă	0,2
Asistență Tehnică	0,3	Asistență Tehnică	0,2
Total	22,6	Total	18,8

Sursa: CE, MFE

Având în vedere obligația statelor membre de a contribui la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020, fiecare țară elaborează un Program Național de Reformă (PNR) prin care se transpun obiectivele globale ale UE în obiective naționale, ținând cont de circumstanțele economice specifice ale fiecărui stat membru, acesta fiind transmis împreună cu Programul de Convergență sau Stabilitate, ambele programe constituind parte integrantă a planurilor bugetare naționale pentru următorii trei ani. Astfel, PNR conține politicile și măsurile propuse pentru promovarea unei creșteri economice sustenabile și favorabile incluziunii, a unor niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă și pentru atingerea țintelor stabilite prin strategia Europa 2020.

În cadrul PNR elaborat în luna aprilie 2019, reformele și prioritățile de dezvoltare au fost definite ținându-se cont de aspectele evidențiate în Analiza Anuală a Creșterii 2019, în Raportul de Țară privind România din 2019 și în Recomandările Specifice de Țară 2018. Analizând progresul înregistrat în atingerea obiectivelor naționale aferente Strategiei Europa 2020, documentul apreciază că a fost depășită ținta privind reducerea populației expuse riscului de sărăcie și de excluziune socială și că au fost înregistrate rezultate bune în domeniul ocupării forței de muncă, al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră, al promovării energiei din surse regenerabile, respectiv al învățământului terțiar. Pe de altă parte, rezultatele obținute în ceea ce privește investițiile în cercetare și dezvoltare, respectiv părăsirea timpurie a școlii sunt semnificativ inferioare țintelor asumate.

PNR 2019 a stabilit o serie de politici de răspuns la provocările economice din sfera fiscal-bugetară (cu accent pe măsuri de îmbunătățire a gestionării investițiilor publice, de eficientizare a cheltuielilor

bugetare și de îmbunătățire a colectării taxelor și impozitelor), din sfera administrației publice (cu accent pe măsuri de continuare a procesului de descentralizare, de planificare strategică și prioritizare a politicilor guvernamentale, de consolidare a transparenței și a guvernării participative, de îmbunătățire a managementului resurselor umane, de profesionalizare a personalului din administrație, de creștere a capacității de absorbție a fondurilor europene, de continuare a reformei sistemului de achiziții publice, de prevenire, combatere și reducere a corupției la toate nivelurile administrative), respectiv din sfera mediului de afaceri (cu accent pe măsuri de creare a unui mediu favorabil investițiilor, de dezvoltare a infrastructurii de transport, de stimulare a sectoarelor cu potențial de creștere și de îmbunătățire a performanței întreprinderilor publice).

În scopul atingerii obiectivelor naționale aferente Strategiei Europa 2020, PNR 2019 a trasat o serie de direcții principale de acțiune dintre care se pot menționa: modernizarea instituțiilor pieței muncii, acces egal la învățarea pe tot parcursul vieții, creșterea calității ocupării în mediul rural (obiectivul de ocupare a forței de muncă); asigurarea unei baze științifice de înaltă calitate, stimularea investițiilor private în cercetare, consolidarea dimensiunii europene a politicilor și programelor destinate cercetării (obiectivul de cercetare, dezvoltare și inovare); diminuarea emisiilor de gaze cu efect de seră, atenuarea efectelor schimbărilor climatice, îmbunătățirea managementului deșeurilor, protecția naturii și conservarea biodiversității (obiectivul mediu și schimbări climatice); promovarea surselor regenerabile de energie, încurajarea producției de energie din resurse regenerabile (obiectivul surse regenerabile de energie); creșterea eficienței energetice, modernizarea sistemelor de alimentare centralizată cu energie termică (obiectivul eficiență energetică); modernizarea curriculumului școlar, creșterea calității învățământului preuniversitar, consolidarea învățământului profesional și tehnic, consolidarea pachetului social în educație, îmbunătățirea infrastructurii educaționale (obiectivul părăsirea timpurie a școlii); dezvoltarea și integrarea sistemului informatic din educație și cercetare, dezvoltarea capacității instituționale, creșterea calității învățământului superior și a corelării cu piața muncii, promovarea educației antreprenoriale (obiectivul de educație terțiară); creșterea calității vieții populației din mediul rural și a populației marginalizate din mediul urban, reducerea sărăciei în rândul celor mai defavorizate persoane, reforma sistemului de sănătate (obiectivul incluziune socială și combaterea sărăciei). Trebuie menționat că numeroase priorități și direcții de dezvoltare din cadrul PNR 2019 sunt finanțate integral sau parțial din fonduri europene, astfel că gradul de absorbție a acestor fonduri se reliefează drept un indicator relevant privind capacitatea de a îndeplini obiectivele propuse.

Analizând datele disponibile la nivelul lunii februarie 2020 (vezi [Tabelul 14](#)), se observă o îmbunătățire a ratei de absorbție a fondurilor europene față de rezultatele consemnate de Consiliul Fiscal în luna martie 2019⁹⁶. Astfel, comparativ cu situația de la acel moment, rata de absorbție (incluzând prefinanțările⁹⁷

⁹⁶ Vezi Raportul anual al Consiliului Fiscal pe anul 2018.

⁹⁷ Conform OUG nr. 64/2009, prefinanțarea este acea sumă transferată din instrumente structurale către beneficiari, prin plată directă ori prin plată indirectă, în stadiul inițial, pentru susținerea începerii derulării proiectelor, și/sau pe parcursul implementării acestora, în condițiile prevăzute în contractul/decizia/ordinul de finanțare încheiat între un beneficiar și Autoritatea de management/organismul intermediar responsabilă/responsabil, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.

acordate) a crescut de la 20,5% la 29,9% din totalul fondurilor alocate pentru perioada de programare 2014-2020. La nivelul programelor operaționale se constată că PO Asistență Tehnică (60% față de 39,7% în martie 2019) și PO Regional (29,5% față de 17,8%) au înregistrat cele mai mari creșteri ale ratelor de absorbție, avansul consemnat de celelalte programe operaționale fiind sub 10 pp: PO Capacitate Administrativă (27,9% față de 18%), PO Capital Uman (29,2% față de 19,7%), PO Competitivitate (29,9% față de 21,7%), respectiv PO Infrastructură Mare (29,9% față de 22,4%). Astfel, spre deosebire de anii anteriori, se poate constata o tendință de uniformizare a ratelor de absorbție pe cele șase programe operaționale, cu excepția PO Asistență Tehnică în cazul căruia se înregistrează un nivel mult mai ridicat al indicatorului.

Tabelul 14: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro)

	Total alocări 2014-2020 (cumulat)	Plăți februarie 2020			Rată absorbție februarie 2020	Rată absorbție exclusiv prefinanțări februarie 2020
		Total, din care:	Prefin.	Rambursări UE		
Regional	6.860,0	2.025,7	614,4	1.411,3	29,5%	20,6%
Infrastructură Mare	9.218,5	2.756,3	602,7	2.153,6	29,9%	23,4%
Competitivitate	1.329,8	397,4	85,8	311,6	29,9%	23,4%
Capital Uman	4.372,0	1.278,4	281,9	996,5	29,2%	22,8%
Capacitate Administrativă	553,2	154,5	35,8	118,8	27,9%	21,5%
Asistență Tehnică	252,8	151,7	15,8	135,9	60,0%	53,8%
Total	22.586,2	6.764,0	1.636,3	5.127,7	29,9%	22,7%

Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Conform situației raportate de MFE, până la 31 ianuarie 2020 se solicitaseră CE sume în valoare de 5,6 mld. euro destinate următoarelor programe operaționale: PO Infrastructură Mare (2.326,9 mil. euro), PO Regional (1.568,1 mil. euro), PO Capital Uman (1.105,2 mil. euro), PO Competitivitate (337,5 mil. euro), PO Asistență Tehnică (143,8 mil. euro) și PO Capacitate Administrativă (128,5 mil. euro). În urma transmiterii aplicațiilor de plată, CE realizase rambursări de circa 5,1 mld. euro la nivelul lunii februarie 2020, repartizarea acestora pe programe operaționale fiind disponibilă tot în [Tabelul 14](#). Astfel, se poate observa că ratele de absorbție efective (calculate prin eliminarea prefinanțărilor) sunt mai reduse în medie cu circa 7 pp față de situația includerii prefinanțărilor.

[Tabelul 15](#) prezintă o analiză a situației din România comparativ cu celelalte noi state membre UE din Europa Centrală și de Est pe baza datelor disponibile la nivelul lunii februarie 2020. Marea majoritate a

acestor state (inclusiv România) au primit pentru perioada 2014-2020 alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu exercițiul financiar anterior, excepțiile fiind reprezentate de Cehia (21,5 mld. euro comparativ cu 26,5 mld. euro), Letonia (4,4 mld. euro față de 4,5 mld. euro), Slovenia (3,1 mld. euro față de 4,1 mld. euro) și Ungaria (21,5 mld. euro față de 24,9 mld. euro). Pe de altă parte, raportând alocările primite la numărul de locuitori⁹⁸, se constată că România se poziționează pe penultimul loc cu aproximativ 1.132 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1.024 euro/locuitor). La polul opus, șapte dintre cele unsprezece state analizate au alocări de peste 2.000 euro/locuitor, cele mai ridicate valori fiind înregistrate de Estonia (2.659 euro/locuitor) și Slovacia (2.505 euro/locuitor).

**Tabelul 15: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020
– comparație cu alte state membre UE**

	Total alocări 2014-2020 mld. euro	Plăți în februarie 2020 mld. euro	Rata absorbție februarie 2020 %	Total alocări 2014-2020 /locuitor euro	Total plăți/locuitor februarie 2020 euro
Bulgaria	7,4	2,8	38,2	1.024,2	391,4
Cehia	21,5	8,2	38,2	2.047,9	781,8
Croația	8,5	2,3	27,1	1.990,3	539,0
Estonia	3,5	1,6	46,3	2.659,3	1.231,5
Letonia	4,4	1,7	38,0	2.207,5	837,9
Lituania	6,7	2,5	37,3	2.279,4	850,7
Polonia	76,9	33,4	43,5	2.022,2	878,7
România	22,6	6,8	29,9	1.132,3	339,1
Slovacia	13,6	4,3	31,9	2.504,8	799,3
Slovenia	3,1	1,1	36,7	1.488,5	546,9
Ungaria	21,5	9,2	42,7	2.181,2	931,0

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

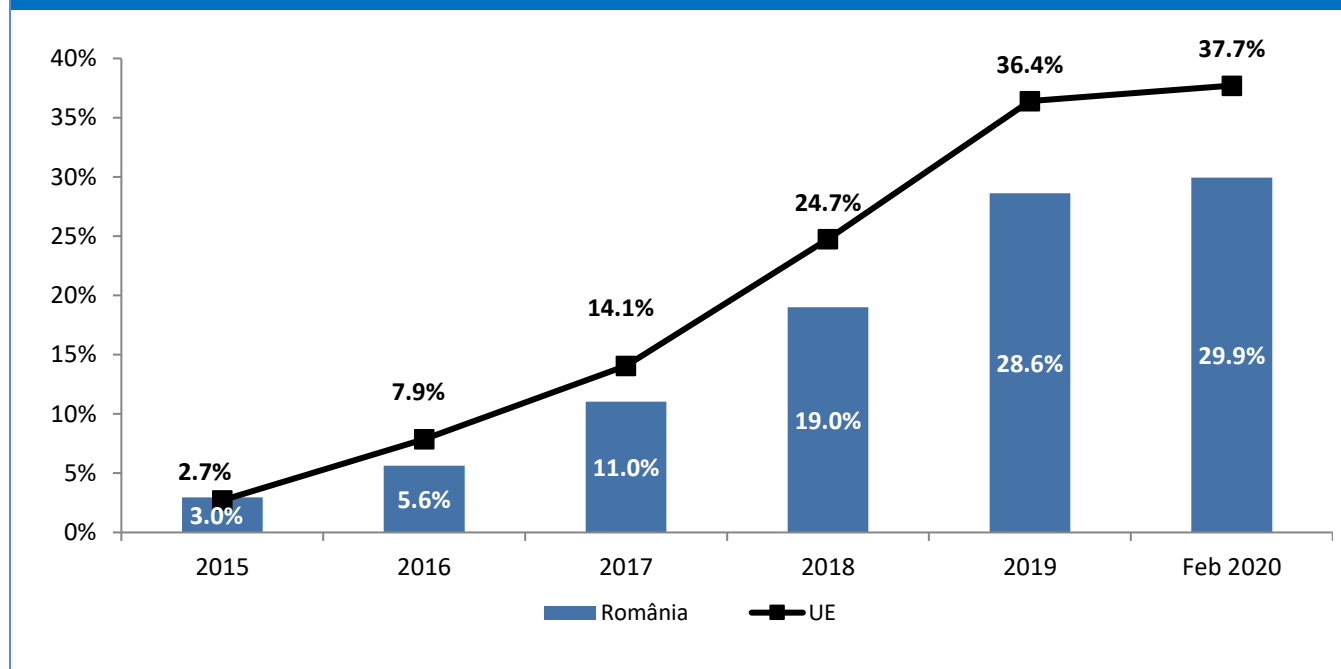
Notă: Rata de absorbție este calculată pe baza plăților intermediare și a prefinanțărilor.

Din perspectiva ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune consemnate la nivelul lunii februarie 2020, România și Croația continuă să ocupe ultimele poziții din clasament, țara noastră rămânând pe penultimul loc (cu o rată de absorbție de 29,9%) în condițiile păstrării unui ușor avans față de Croația (cu o rată de absorbție de 27,1%). Cu excepția Slovaciei (31,9%), toate celelalte state incluse în analiză au atins rate de absorbție de peste 36%, cele mai ridicate valori fiind consemnate în cazul Estoniei (46,3%), Poloniei (43,5%) și Ungariei (42,7%). Astfel, deși România a înregistrat un avans de peste 9 pp comparativ cu luna martie 2019, ritmul de creștere este inferior față de majoritatea noilor state membre din Europa Centrală și de Est, iar decalajul față de acestea se menține și chiar se extinde în raport cu evoluțiile din anii anteriori. În acest sens, trebuie remarcat că media ratei de absorbție a

⁹⁸ Populația la 1 ianuarie 2014 (începutul Cadrului Financiar Multianual 2014-2020), conform datelor furnizate de Eurostat.

statelor incluse în analiză (excluzând România și Croația care se plasează pe ultimele două locuri) este de 40,9%, reliefând un decalaj nefavorabil de 11 pp în cazul țării noastre.

Graficul 38: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015-februarie 2020 (exercițiul financiar 2014-2020)



Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Manifestarea unui decalaj nefavorabil în raport cu celelalte state membre UE se poate observa și din analiza evoluției ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în România față de media UE (vezi [Graficul 38](#)). Astfel, programul de finanțare 2014-2020 a demarat cu dificultate atât în România, cât și la nivelul UE, pe fondul definitivării cu întârziere a cadrului legislativ aferent. În consecință, primii ani ai perioadei au consemnat rate de absorbție reduse, România situându-se în proximitatea mediei înregistrate la nivel european. Însă, începând cu anul 2016 s-a instaurat un decalaj nefavorabil față de media UE care a continuat să se accentueze în fiecare an, astfel că în luna februarie 2020 ajunsese la aproape 8 pp. În contextul în care fondurile alocate pentru perioada 2014-2020 pot fi cheltuite până la finalul anului 2023, rezultatele nefavorabile privind rata de absorbție a acestora, atât în raport cu media UE, cât și cu noile state membre din regiune, ridică semne serioase de întrebare privind posibilitatea de repetare a dificultăților în absorbția fondurilor europene, manifestate pe parcursul exercițiului financiar anterior.

În Raportul de Țară publicat la începutul anului 2020, CE apreciază că România este unul dintre principalii beneficiari ai politicii de coeziune, numeroase programe fiind dedicate finanțării transformărilor structurale ale economiei românești și mobilizării investițiilor private, însă atrage atenția că nivelul de absorbție a fondurilor alocate este cu mult sub media europeană (fapt confirmat și de analiza derulată în cadrul acestui capitol). Gradul redus de absorbție poate fi explicat și prin prisma progresului limitat sau a lipsei oricărui progres în implementarea Recomandărilor Specifice de Țară 2019 privind:

- Îmbunătățirea setului de competențe de bază dobândite prin educație, în mod special a celor digitale, CE notând lipsa unor reforme ample în acest domeniu în pofida asigurării de suport prin FSE;
- Concentrarea politicii de investiții asupra unor domenii-cheie precum transporturile, infrastructura și inovarea. Astfel, deși există finanțare prin fonduri europene, CE remarcă înregistrarea de întâzieri în implementare datorate lipsei de capacitate administrativă și ineficienței procedurilor de achiziție publică;
- Îmbunătățirea pregătirii aplicațiilor de finanțare, prioritizarea proiectelor de amploare și accelerarea implementării acestora, CE apreciind că SFB pentru perioada 2020-2022 prevede niveluri reduse ale cheltuielilor de capital, respectiv ale celor finanțate din fonduri europene;
- Creșterea eficienței achizițiilor publice și implementarea strategiei naționale în domeniu. CE menționează modificarea sistemului de control *ex-ante* și persistența impredictibilității schimbărilor legislative drept factori de risc cu impact important asupra absorbției fondurilor europene.

Absorbția fondurilor europene constituie un obiectiv de interes național și o soluție pentru stimularea economiei, acestea generând o serie de efecte pozitive la nivelul societății precum: reducerea disparităților dintre regiuni, a sărăciei și a excluziunii sociale, îmbunătățirea calității și relevanței sistemului de învățământ, dezvoltarea unei rețele durabile de transport și realizarea de investiții în infrastructură, îmbunătățirea sistemelor de gestionare a apei și deșeurilor, promovarea competitivității firmelor, precum și a capacităților acestora de cercetare și inovare etc. Mai mult, în contextul derapajului bugetar de proporții consemnat în anul 2019, când deficitul BGC a depășit substanțial plafonul de 3% din PIB, importanța absorbției fondurilor europene devine și mai pregnantă pentru a reduce gradul de încordare a bugetului public. Având în vedere că datele disponibile indică o evoluție nefavorabilă a ratelor de absorbție, decalajele față de media UE, respectiv față de statele membre din regiune adâncindu-se de la un an la altul, intensificarea ritmului de absorbție a fondurilor europene apare drept o necesitate stringentă. În acest sens, ținând cont de progresul limitat înregistrat în aplicarea recomandărilor CE, eforturile de îmbunătățire a absorbției fondurilor europene ar trebui să vizeze în principal: planificarea strategică a investițiilor în domenii-cheie, creșterea capacității administrative de gestionare a proiectelor, prioritizarea proiectelor de mari dimensiuni și accelerarea implementării acestora, îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și asigurarea predictibilității cadrului legislativ.

V. Sustenabilitatea finanțelor publice

V.1. Arieratele bugetului general consolidat

Evoluția stocului de arierate ale BGC⁹⁹ către mediul privat indică faptul că acestea nu mai reprezintă în prezent o problemă majoră, în ultimii ani având loc un proces constant de îmbunătățire a disciplinei financiare atât la nivel central cât și local. La finele anului 2019, nivelul arieratelor s-a situat la 136,4 mil. lei, în scădere cu 56,2 mil. lei față de perioada similară a anului precedent, respectiv o reducere cu 29%.

În ceea ce privește situația plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, acestea au atins un nivel de 808,6 mil. lei la finalul anului 2019, un nivel inferior celui de la finele anului anterior (842,0 mil. lei) cu 33,3 mil. lei, respectiv o scădere cu 4%. Comparativ cu anul 2018, reducerea din anul 2019 a fost localizată la nivelul restanțelor la Bugetul asigurărilor sociale (-235 mil. lei, respectiv un nivel de 15,2 mil. lei, comparativ cu 250 mil. lei în decembrie 2018). Creșteri semnificative ale plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile s-au înregistrat la nivelul bugetelor locale cu 190,9 mil. lei (+38%) comparativ cu finele anului 2018. În ce privește bugetul de stat, acestea s-au majorat cu 15 mil. lei (+12%).

Plățile restante totale ale BGC către firmele din sectorul privat au înregistrat un nivel de 926,6 mil. lei la finalul anului 2019, fiind inferioare cu 91,5 mil. lei nivelului atins în luna decembrie a anului anterior (1.017,7 mil. lei). Această reducere s-a realizat în principal la nivelul arieratelor, care la nivel agregat a fost de 57,4 mil. lei (-30%), iar în structura acestora a fost localizată la nivelul bugetelor locale (-44,2 mil. lei). Și plățile restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile către firmele din sectorul privat s-au redus cu 36,7 mil. lei (-4,4%), în structură preponderent la nivelul spitalelor (-235 mil. lei), care a compensat creșterea la nivelul bugetelor locale (+188,1 mil. lei).

În tabelul următor se prezintă evoluția trimestrială a stocului de plăți restante ale BGC (arierate și plăți restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile) per total și în structură: buget de stat, bugete locale și bugetul asigurărilor sociale, comparativ cu finele anului anterior. Se remarcă per ansamblu o evoluție bună, cu reducerea semnificativă a stocului plăți restante la nivelul BASS și menținerea relativ în apropierea nivelului din anul anterior în cazul bugetului de stat. În contrast, la nivelul bugetelor locale, chiar dacă stocul de arierate s-a redus comparativ cu anul anterior (-60,5 mil. lei, respectiv cu 35%), totuși, în ce privește plățile restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, se remarcă o deteriorare raportat la finalul anului 2018 (+191 mil. lei, respectiv +38%), rezultând majorarea stocului de plăți restante ale BGC cu 130,4 mil. lei (+19,4%).

⁹⁹ Potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare sunt considerate arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

Tabelul 16: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2019 (mil. lei)

	Trim. IV 2018	Trim. I 2019	Trim. II 2019	Trim. III 2019	Trim. IV 2019
Buget de stat	111,1	93,2	123,0	138,9	126,1
Sub 90 zile	89,8	70,7	98,9	114,6	100,6
Peste 90 zile	2,2	2,8	3,3	5,3	6,2
Peste 120 zile	6,1	5,5	7,6	6,8	7,2
Peste 360 zile	12,9	14,2	13,1	12,2	12,2
Bugete locale	673,3	734,6	794,6	812,2	803,7
Sub 90 zile	502,0	578,8	638,1	662,2	692,8
Peste 90 zile	70,9	58,8	62,3	54,3	38,7
Peste 120 zile	70,0	64,1	62,4	54,3	34,4
Peste 360 zile	30,4	32,9	31,7	41,4	37,8
Bugete asigurări sociale	250,2	17,5	19,2	10,6	15,2
Sub 90 zile	250,2	17,5	19,2	10,6	15,2
Între 90 și 360 zile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total plăți restante	1.034,6	845,3	936,7	961,7	945,0
Sub 90 zile	842,0	667,1	756,2	787,4	808,6
Peste 90 zile	73,1	61,5	65,7	59,6	44,9
Peste 120 zile	76,2	69,6	70,0	61,2	41,5
Peste 360 zile	43,4	47,1	44,8	53,5	50,0
Total arierate (90-360 zile)	192,6	178,2	180,5	174,3	136,4

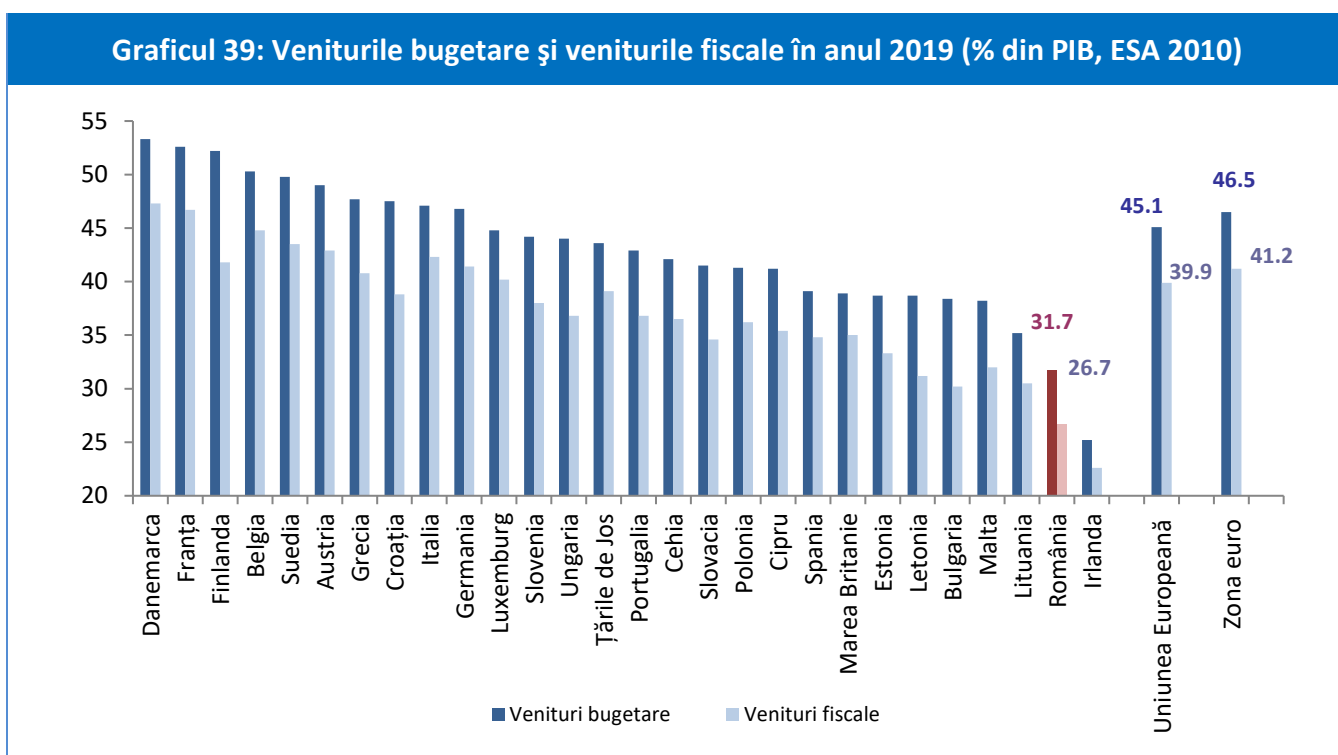
Sursa: MFP

Reducerea considerabilă a plăților restante ale BGC din ultimii 7 ani (de la 3,8 mld. lei în anul 2012 la 0,14 mld. lei în anul 2019) este explicată, în principal, de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (transpusă în legislația națională prin Legea nr. 72/2013), precum și de alte măsuri legislative din ultimii ani care au vizat reducerea stocului de arierate: OUG nr. 29/2011 pentru reglementarea acordării eșalonărilor la plată, OUG nr. 3/2013 care a restricționat posibilitatea autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict pentru stingerea de arierate și OUG nr. 12/2013 care a introdus un mecanism de stingere a obligațiilor de plată reciproc.

V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România a înregistrat în anul 2019, potrivit metodologiei ESA 2010, un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale) de 31,7%, cu 13,4 pp sub media europeană (45,1% din PIB), printre cele mai mici în raport cu statele membre ale UE. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și

contribuții sociale) a atins în 2019 valoarea de 26,7% din PIB, situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 13,2 pp față de media UE (39,9% din PIB). Analizând evoluția acestor indicatori comparativ cu anul anterior, ecartul care ne separă de media UE s-a adâncit în cazul veniturilor bugetare, cu 0,2 pp de PIB (de la un ecart de 13,2 pp din PIB în 2018), iar în cazul veniturilor fiscale s-a menținut la 13,2 pp de PIB. Ponderea veniturilor fiscale în PIB pentru România este semnificativ sub cea înregistrată în anul 2019 în alte țări est-europene precum Ungaria (36,8%), Slovenia (36,5%), Polonia (36,2%) și Republica Cehă (34,6%). Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 6,7 pp, respectiv, cea a veniturilor fiscale cu 3,5 pp de PIB. De notat efectul modificărilor majore aduse prin noul Cod fiscal vizând relaxarea fiscală de amploare care s-a concretizat în reducerea atât a ponderii veniturilor bugetare în PIB în anul 2019 comparativ cu anul 2015, cu 3,8 pp (la nivelul UE28 ponderea acestora în PIB s-a majorat cu 0,4 pp), cât și cea a veniturilor fiscale cu 1,3 pp de PIB (în timp ce, per ansamblul UE s-a majorat cu 0,7 pp de PIB).



Sursa: Eurostat; Veniturile fiscale includ și CAS

Structura veniturilor fiscale din România în anul 2019 s-a modificat ușor comparativ cu anul 2018¹⁰⁰. Astfel, ponderea veniturilor indirecte în venituri fiscale a crescut cu 0,7 pp, la 39,7%, un nivel net superior mediei europene (33,6%). Ponderea veniturilor din contribuții sociale în venituri fiscale a atins un nivel de 42,3%, cu 9 pp peste media UE28 (de 33,3%), România situându-se pe locul patru din UE28, după

¹⁰⁰ 2019 fiind al doilea an consecutiv în care ponderea veniturilor indirecte în venituri fiscale este devansată de cea veniturilor din contribuții sociale, aceasta din urmă majorându-se semnificativ pe seama modificării regimului contribuțiilor sociale prin transferul acestora din sarcina angajatorului în cea a angajatului și a creșterii încasărilor din vărsăminte de la persoane juridice pentru persoanele cu handicap începând cu anul 2018.

Slovenia, R. Cehă și Slovacia. În ce privește impozitele directe, ponderea acestora în venituri fiscale s-a redus de la 18,4% în anul 2018¹⁰¹ la 18% (fiind cu 15,1 pp sub media UE28).

Impozitele indirecte rămân în continuare o componentă importantă a veniturilor fiscale din România, de altfel, o caracteristică specifică statelor în curs de dezvoltare, ponderea acestora în total venituri fiscale fiind semnificativ peste media UE (+6,1 pp). Măsurile de relaxare fiscală din ultimii 5 ani care au condus la reducerea cotei standard de TVA de la 24% în 2015 la 19% în 2017 simultan cu extinderea cotelor reduse de TVA¹⁰², au contribuit la diminuarea semnificativă a ecartului dintre România și media UE comparativ cu perioada 2010-2015. Astfel, consolidarea fiscală inițiată în 2010 care a ținut majorarea impozitelor indirecte, a contribuit la creșterea ponderii acestora în total venituri fiscale (de la 43,9% în 2010, la 47,3% în 2015), în timp ce la nivelul UE acest indicator a variat între 33,6% și 33,9%.

În perioada 2016-2019 se observă în cazul României tendința de inversare a creșterii importanței impozitelor indirecte într-un ritm alert (de la 42,6% în 2016 la 39,7% în 2019), dar în continuare acestea ocupă un loc important în veniturile bugetare.

Structura veniturilor bugetare în România este orientată preponderent spre impozitele indirecte și venituri din contribuții sociale (însurate acestea reprezintă 82% din veniturile fiscale), în timp ce, la nivel european se manifestă tendința de echilibrare a ponderii impozitelor directe, indirecte și a celor din contribuții sociale, multe state membre care se caracterizează prin ponderi mari ale veniturilor bugetare în PIB, înregistrând și ponderi relativ ridicate ale impozitelor directe în total venituri bugetare.

În anul 2013 a fost declanșat un proces de reformă a administrației fiscale, odată cu semnarea la data de 8 mai 2013 a Acordului de Împrumut între România și Banca Mondială, împrumutul de 70 milioane euro, urmând a fi utilizat în cadrul Proiectului de modernizare a administrației fiscale (engl. *Revenue Administration Modernization Project* - RAMP). Bulgaria a aplicat un program similar de restructurare a administrației fiscale în perioada 2002-2008, cu rezultate foarte bune în creșterea eficienței colectării, reducerea costurilor administrative și reducerea economiei gri¹⁰³. RAMP a fost structurat pe patru componente: dezvoltarea instituțională; creșterea eficienței și eficacității operaționale; modernizarea serviciilor pentru contribuabili; coordonarea și managementul proiectului. Reforma administrației fiscale avea ca țintă restructurarea și creșterea capacității sistemului informatic, în scopul gestionării unei baze de date centralizate care să cuprindă informații privind toți contribuabilii din România. Obiectivele principale ale programului care ar fi trebuit atinse la finele perioadei de implementare vizau: creșterea eficacității și eficienței colectării impozitelor și contribuțiilor sociale și îmbunătățirea conformării fiscale, inclusiv prin reducerea poverii asupra contribuabililor.

¹⁰¹ Această categorie de venituri fiind puternic afectată de reducerea impozitului pe venit de la 16% la 10% în anul 2018.

¹⁰² Reducerea cotei medii ponderate de TVA a fost de circa 7 pp în 2018 comparativ cu anul 2013, când a fost inițiată măsura de reducere a cotei legale de TVA la pâine și la produsele de panificație de la 24% la 9% (în septembrie).

¹⁰³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/704711468232153915/Bulgaria-Revenue-Administration-Reform-Project>.

Inițial implementarea proiectului a fost proiectată pe o perioadă de 5 ani (începând cu trimestrul IV al anului 2013), dar având în vedere întârzierile mari în derularea programului, în anul 2016 aceasta a fost extinsă cu încă 2 ani¹⁰⁴. În perioada noiembrie 2013-2017 au fost făcute periodic de către BM analize ale stadiului implementării și rezultatelor acestui program; începând cu anul 2015 calificativele s-au deteriorat continuu atât privind îndeplinirea obiectivelor, cât și progresul general, de la „satisfăcător” pentru anul 2014 la „nesatisfăcător” pentru anul 2017, iar pentru rating-ul general de risc calificativul s-a deteriorat de la „mare” în anul 2014 la „substanțial” în anii 2015-2017. Procesul de modernizare a Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) s-a blocat imediat după prima etapă a achiziției sistemului de management al veniturilor bugetare, finalizată cu mari întârzieri, în luna octombrie 2017. Pe data de 19 noiembrie 2018 MFP a înaintat în numele ANAF cererea de renunțare la proiectul RAMP, iar BM fiind notificată că data de încetare a programului RAMP¹⁰⁵ a fost stabilită de guvernul român la 31 martie 2019. Din totalul fondurilor puse la dispoziție de către BM, în anii 2013-2019 au fost trase 25,86%¹⁰⁶ (18,1 mil. euro din 70 mil. euro alocate).

Efectele pozitive înregistrate în activitatea ANAF pe durata implementării proiectului RAMP sunt minore în raport cu obiectivul inițial al reformei, care viza implementarea unui sistem informatic care să permită ANAF centralizarea datelor financiare din întreaga țară¹⁰⁷, acestea limitându-se la îmbunătățirea procedurilor, îmbunătățirea capacității de analiză și de prognoză a veniturilor prin participarea la cursuri de perfecționare a peste 500 de angajați, dezvoltarea strategiei de conformare voluntară, precum și consolidarea elementelor de integritate a gestiunii, controale interne, tehnici de audit și îmbunătățirea măsurilor antifraudă.

În anul 2019 ANAF a anunțat implementarea programului „Consolidarea capacității Agenției Naționale de Administrare Fiscală de a susține inițiativele de modernizare”¹⁰⁸ cu o durată de 2 ani. Obiectivul general al proiectului îl reprezintă consolidarea capacității ANAF, prin introducerea de servicii publice electronice orientate către mediul de afaceri, vizând în principal implementarea SAF-T. Acesta este un standard internațional de schimb de date electronic între companii și autoritățile fiscale privind informațiile relevante pentru controalele fiscale. Avantajele preconizate sunt: reducerea costului conformării pentru companii și îmbunătățirea conformării voluntare, precum și utilizarea mai eficientă a resurselor ANAF. Valoarea totală a proiectului este de 84,7 mil. lei (18 mil. euro), din care o mare parte este finanțat din fonduri UE nerambursabile din Fondul Social European, respectiv 71,1 mil. lei (15 mil. euro).

Se poate totuși aprecia că, în ultimii ani, aparatul administrativ de colectare a taxelor, sub influența implementării procesului de reformă care a ținut simplificarea și eficientizarea acestuia, și-a diminuat

¹⁰⁴ La solicitarea ANAF, autoritățile române au cerut prelungirea duratei contractului, respectiv execuția proiectului până la 30.09.2020 și data limită de tragere a plăților până la 31.03.2021.

¹⁰⁵ Prin HG nr. 109/10.02.2020 s-a convenit de ambele părți anularea finanțării proiectului RAMP.

¹⁰⁶ https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Relatii_R/Raport_audit_27052019.pdf.

¹⁰⁷ Obiectiv anulat de OUG nr. 77/30.10.2017 de înființare a Centrului Național pentru Informații Financiare, în cadrul MFP.

¹⁰⁸ https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Relatii_R/descriere_SIPOCA_604.pdf.

considerabil numărul de administrații financiare la nivel central, deși la nivelul structurilor locale sunt încă necesare eforturi de reducere a acestora. Astfel, ca număr de administrații financiare la nivel local, conform raportului *Tax administration 2019*¹⁰⁹, realizat de OCDE, la nivelul anului 2017 România era pe locul al doilea după Polonia (similar și pentru număr de angajați din structurile de colectare a taxelor/1000 locuitori). Raportat la indicatorul venituri fiscale/PIB la o mie de angajați, România era pe penultimul loc dintre NSM-ECE, dar la procentul cost salarial/buget operativ pe primul loc din NSM-ECE (și al doilea dintre statele UE28, după Franța).

Procesul amplu și complex de simplificare a sistemului de taxe și de reducere a birocrăției a avut loc gradual, recunoașterea progreselor fiind evidențiate de rapoartele anuale *Paying taxes* realizate de PricewaterhouseCoopers (PwC) și rapoartele *Doing Business* ale Băncii Mondiale (BM). Astfel, ultimul raport disponibil *Paying taxes 2020* (cu anul de referință 2018¹¹⁰), clasează România, din perspectiva ușurinței privind plata taxelor de către o companie de dimensiune medie, pe poziția 32 din 189 țări analizate, o poziție mult mai bună comparativ cu anul anterior (poziția 49/190 țări). Comparativ cu anul 2017, în anul 2018, numărul de ore necesare pentru plata taxelor de către o companie de dimensiuni medii a rămas același (163 ore), ca și numărul de plăți anuale necesare pentru achitarea taxelor și impozitelor (14 plăți). Rata totală de impozitare (ca pondere a taxelor și contribuțiilor sociale în profitul total al unei companii) a scăzut de la 40% în 2017 la 20%, pe fondul transferului contribuțiilor sociale de la angajator la angajat¹¹¹. Astfel, o companie de dimensiuni medii din România a efectuat pe parcursul unui an un număr cu 3,1 plăți anuale mai mult ca media europeană (10,9), mult sub media la nivel global (23,1) și a consumat pentru calculul, completarea și depunerea declarațiilor fiscale cu 3 ore de muncă peste media europeană (160 ore), respectiv, mult sub media la nivel global (233,9 ore). Din perspectiva mărimii ratei totale de impozitare (20%) România s-a situat în 2018 sub media europeană (39,0%) și cea la nivel global (40,5%) – a se vedea *Tabelul 17* privind dinamica eficienței sistemului de taxe și impozite.

Din perspectiva noului sub-indice al conformării *ex-post* introdus din anul 2015, care măsoară ușurința cu care o firmă poate demara procesele legate de rambursarea TVA și de auditul necesar în cazul corectării unor erori din declarația fiscală privind impozitul pe profit, România se află printre țările ale căror proceduri sunt considerate a se desfășura cu mare dificultate, fiind poziționată mai bine doar față de Bulgaria. Astfel indicele conformării *ex-post* a înregistrat un nivel de 76,8% (același nivel ca în anul anterior), sub media europeană de 83,1%, dar peste media globală de 60,9% (unde 100% reprezintă procese cu eficiența maximă, iar 0% procese total ineficiente). Pentru comparare cu statele NSM-ECE: Estonia a înregistrat un nivel al acestui sub-indice de 99,4%, Letonia – 98,1%, Lituania - 97,5%, Slovacia - 87,2%, Slovenia – 80,0%, Polonia - 77,4% , Bulgaria - 71,2%, iar Ungaria – 87,5%.

¹⁰⁹ <http://www.oecd.org/ctp/administration/tax-administration-23077727.html>.

¹¹⁰ Raportul este realizat având ultimele date actualizate la 1 iulie 2019 și se referă la anul fiscal 2018 (datele privind impozitarea firmelor sunt disponibile după consolidarea situațiilor financiare). De asemenea sunt incluse reformele din perioada mai 2018-mai 2019.

¹¹¹ De la 22,75% în anul 2017 la 2,25% în anul 2018 pentru angajator (concomitent cu majorarea de la 16,5% la 35% pentru angajat).

Tabelul 17: Eficiența sistemului de taxe și impozite

	<i>Estonia</i>	<i>Letonia</i>	<i>Slovenia</i>	<i>Lituania</i>	<i>Bulgaria</i>	<i>Slovacia</i>	<i>Polonia</i>	<i>R. Cehă</i>	<i>Ungaria</i>	<i>România</i>
Anul	Ușurința cu care se plătesc taxele (poziție agregată)									
2012	32	49	54	56	81	102	113	122	124	134
2013	28	40	42	20	89	100	87	119	88	52
2014	30	27	35	49	88	73	58	122	95	55
2015	21(32)	15(26)	39(67)	27 (50)	83(99)	56(72)	47(62)	53(80)	77(89)	50 (43)
2016	14	13	58	18	90	48	51	53	93	42
2017	14	13	41	18	92	48	69	45	86	49
2018	12	16	45	18	97	55	77	53	56	32
	Numărul de plăți anuale pentru achitarea obligațiilor fiscale*									
2012	7	7	11	11	13	20	18	8	12	39
2013	7	7	11	11	13	20	18	8	11	14
2014	8	7	10	11	14	10	7	8	11	14
2015	8	7	10	11	14	8	7	8	11	14
2016	8	7	10	11	14	8	7	8	11	14
2017	8	7	10	10	14	8	7	8	11	14
2018	8	7	10	10	14	8	7	8	11	14
	Numărul de ore pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale**									
2012	81	264	286	175	454	207	286	413	277	200
2013	81	193	260	175	454	207	286	413	277	159
2014	81	193	245	171	423	188	271	405	277	159
2015	84	161	245	171	453	192	271	234	277	161
2016	50	169	245	109	453	192	260	248	277	163
2017	50	169	233	99	453	192	334	230	277	163
2018	50	168,5	233	95	441	192	334	230	277	163
	Rata totală de impozitare***									
2012	49,4	35,9	32,5	43,1	27,7	47,2	41,6	48,1	49,7	42,9
2013	49,3	35,0	32,0	42,6	27,0	48,6	38,7	48,5	48,0	43,2
2014	49,4	35,9	31,0	42,6	27,0	51,2	40,3	50,4	48,4	42,0
2015	48,7	35,9	31,0	42,7	27,0	51,6	40,4	50,0	46,5	38,4
2016	48,7	35,9	31,0	42,7	27,1	51,6	40,5	50,0	46,5	38,4
2017	48,7	32,6	31,0	42,6	27,7	49,7	40,7	46,1	40,3	40,0
2018	47,8	38,1	31,0	42,6	28,3	49,7	40,8	41,6	37,9	20,0

Sursa: PwC și BM

* Indicator ce reflectă numărul total de taxe și contribuții plătite, metoda de plată, frecvența plăților, frecvența completării declarațiilor fiscale și numărul agențiilor implicate în procesul de colectare a taxelor în cazul companiilor din al doilea an de activitate. Acolo unde plata se face electronic, indiferent de frecvența plăților, se înregistrează doar o singură plată.

** Indicator ce reflectă timpul necesar pentru pregătirea, completarea și plata principalelor obligații fiscale: impozit pe profit, contribuții sociale și impozite cu forța de muncă, alte taxe.

*** Indicator ce reflectă ponderea în profit a sumelor aferente taxelor și contribuțiilor sociale obligatorii plătite de o firmă începând cu al doilea an de activitate.

De notat că, din perspectiva indicelui economiei și societății digitale (DESI, vezi *Caseta 2*) pentru anul 2019, conform studiului CE¹¹², România se situează pe locul 27 din cele 28 de state membre ale UE. În ceea ce privește serviciile publice digitale, România are cea mai scăzută performanță dintre statele membre, în ciuda ponderii mari a utilizatorilor de e-guvernare (pe locul 7 în UE). Această slabă performanță din perspectiva eficienței e-guvernării în furnizarea serviciilor publice este relevantă și de clasamentul privind Indicele de Dezvoltare a Guvernării Electronice (IDGE)¹¹³ elaborat de Organizația Națiunilor Unite (ONU), în care România se situează pe ultimul loc din UE, respectiv locul 67 din 193 țări analizate la nivelul anului 2018¹¹⁴, deși a înregistrat o creștere a numărului de servicii *online* față de ediția anterioară. Printre cauze se numără: cadrul legislativ deficitar în domeniul digitalizării, infrastructura tehnologică neuniformizată în cadrul instituțiilor publice, precum și lipsa preocupării privind dezvoltarea competențelor digitale necesare în aparatul administrativ. Studiul elaborat de ONU arată că, o bună performanță a guvernării electronice reprezintă un element cheie pentru implementarea unei dezvoltări sustenabile.

Caseta 2: Indicele economiei și societății digitale (DESI)

Indicele monitorizează performanța digitală globală din UE, urmărind progresele înregistrate de statele membre în direcția unei economii și societăți digitale, fiind instrumentul de analiză pentru evoluția competitivității digitale în cadrul semestrului european. DESI include o analiză detaliată a politicilor digitale naționale, oferind o imagine de ansamblu asupra progreselor în domeniul digitalizării economiei, odată cu identificarea sectoarelor care necesită investiții și măsuri prioritare. Domeniile acoperite sunt: conectivitatea, competențele, utilizarea serviciilor de internet, adoptarea tehnologiei digitale de către întreprinderi, serviciile publice digitale, investițiile în cercetare - dezvoltare - inovare consacrate tehnologiei informației și comunicațiilor și utilizarea fondurilor disponibile pentru cercetare și inovare în cadrul programului Orizont 2020 de către statele membre. Statisticile din ultimii 5 ani au arătat că performanța țărilor care și-au stabilit obiective ambițioase conforme cu Strategia privind piața unică digitală a UE și au făcut investiții direcționate, s-a îmbunătățit semnificativ în o perioadă relativ scurtă de timp.

Comparativ cu economii similare, România are un grad relativ modest de **colectare a veniturilor din TVA** raportate la PIB (vezi *Graficul 40*), în condițiile înregistrării celui mai mic nivel al cotei medii ponderate de TVA. Astfel, în anul 2019 din perspectiva încasărilor din TVA raportate la PIB și a nivelului cotei medii ponderate de TVA (determinată pe baza ponderilor aferente IAPC și caracterizată de limitările descrise în *subcapitolul III.4.1*), România s-a situat pe ultimul loc dintre noile state membre UE. La o cotă medie

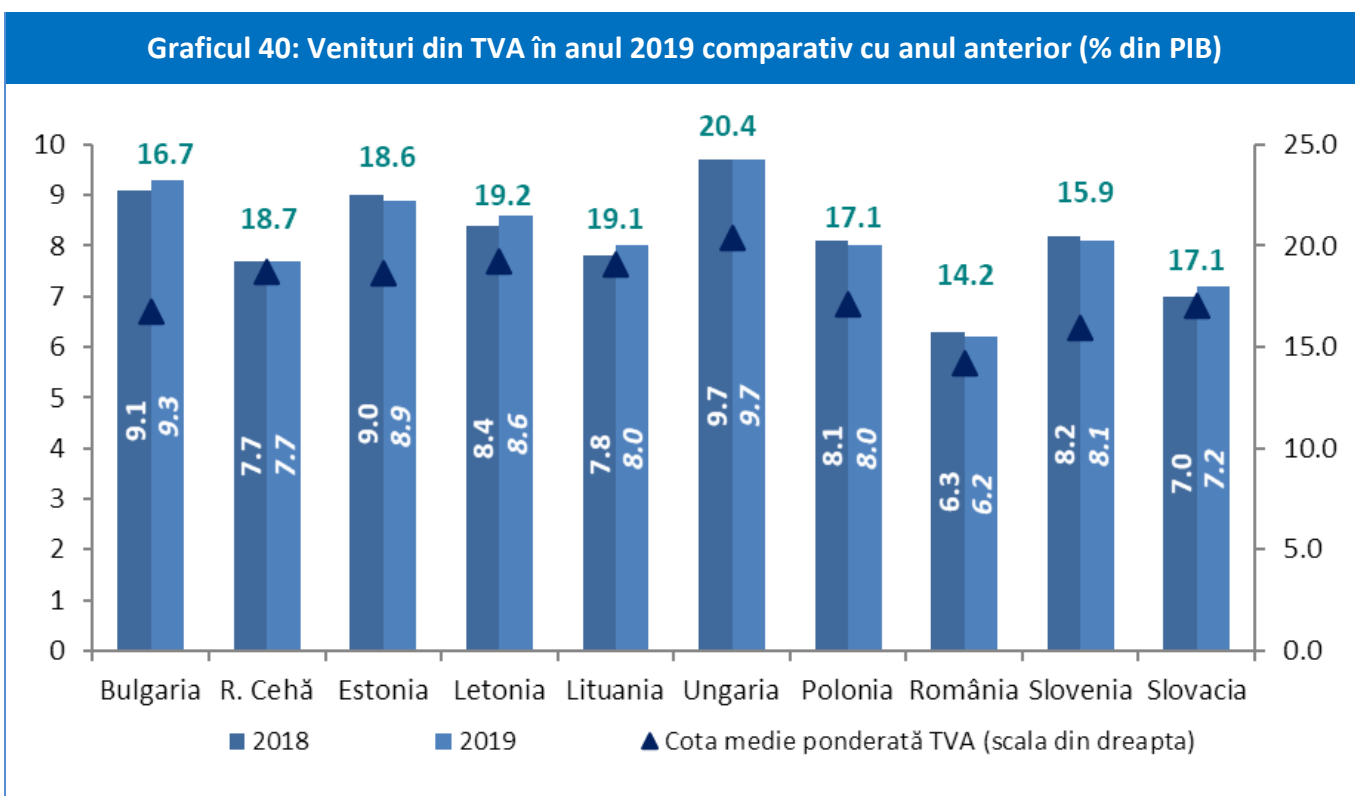
¹¹² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/countries-performance-digitisation>.

¹¹³ IDGE măsoară 3 aspecte majore ale e-guvernării: asigurarea serviciilor *online*, conectivitatea telecomunicațiilor și competențele digitale.

¹¹⁴ Studiul este elaborat cu o frecvență de 2 ani, ultima dată în septembrie 2018.

ponderată de 14,2%, România a colectat un procent de 6,2%¹¹⁵ din PIB venituri din TVA, ocupând ultima poziție în acest clasament, la distanță de -1 pp din PIB de Slovacia, care a colectat venituri din TVA reprezentând 7,2% din PIB la un nivel al cotei medii ponderate net superior (17,1%). De remarcă, performanța foarte bună a Bulgariei, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a României și o cotă ponderată de TVA de 16,7%, care a înregistrat a doua cea mai bună performanță dintre noile state membre UE (9,3% din PIB venituri din TVA în anul 2019), fiind devansată doar de Ungaria cu 9,7% din PIB (dar la o cotă medie de TVA de 20,4%), surclasând țări care beneficiază de o cotă medie de TVA net superioară, precum Letonia (19,2%), Polonia (18,7%), Estonia (18,6%), sau Slovacia (17,1%).

Conform unui studiu elaborat de CE (septembrie 2019) privind colectarea TVA¹¹⁶, în anul 2017 România s-a situat pe ultimul loc în UE28 relativ la gradul de colectare a TVA, cu un deficit de încasare a TVA¹¹⁷ (engl. *VAT gap*) estimat la 29,3 mld. lei, respectiv, o pondere de 35,5% din veniturile teoretice a fi încasate (VTTL), cea mai mare valoare din UE și ECE.



Sursa: CE, Eurostat

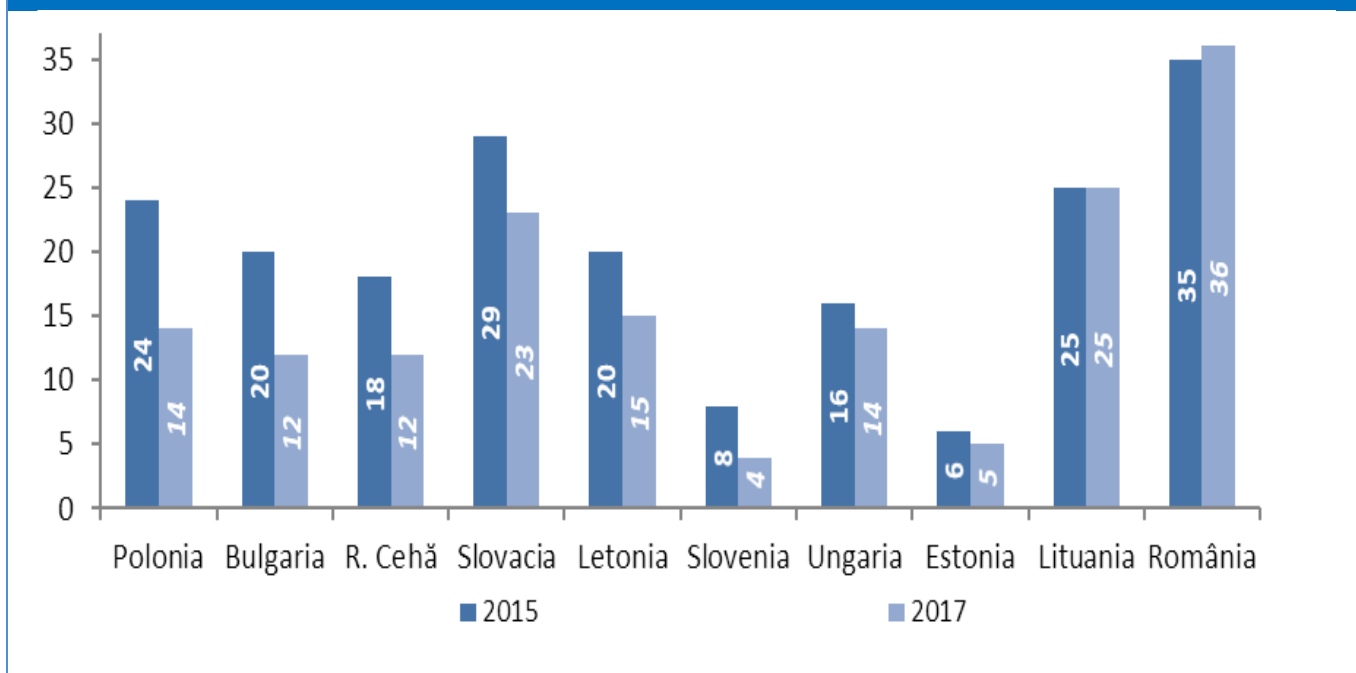
¹¹⁵ Nivelul acestui indicator s-a redus cu 0,1 pp comparativ cu anul 2018, când s-au colectat 6,3% din PIB.

¹¹⁶ *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf.

¹¹⁷ Definit ca diferența dintre veniturile încasate efectiv de către administrația fiscală și cele estimate teoretic a fi încasate (sume datorate de agenții economici, în condiții de conformare deplină).

Graficul 41: Deficitul la încasare a TVA în anul 2017 comparativ cu 2015 (% din VTTL)



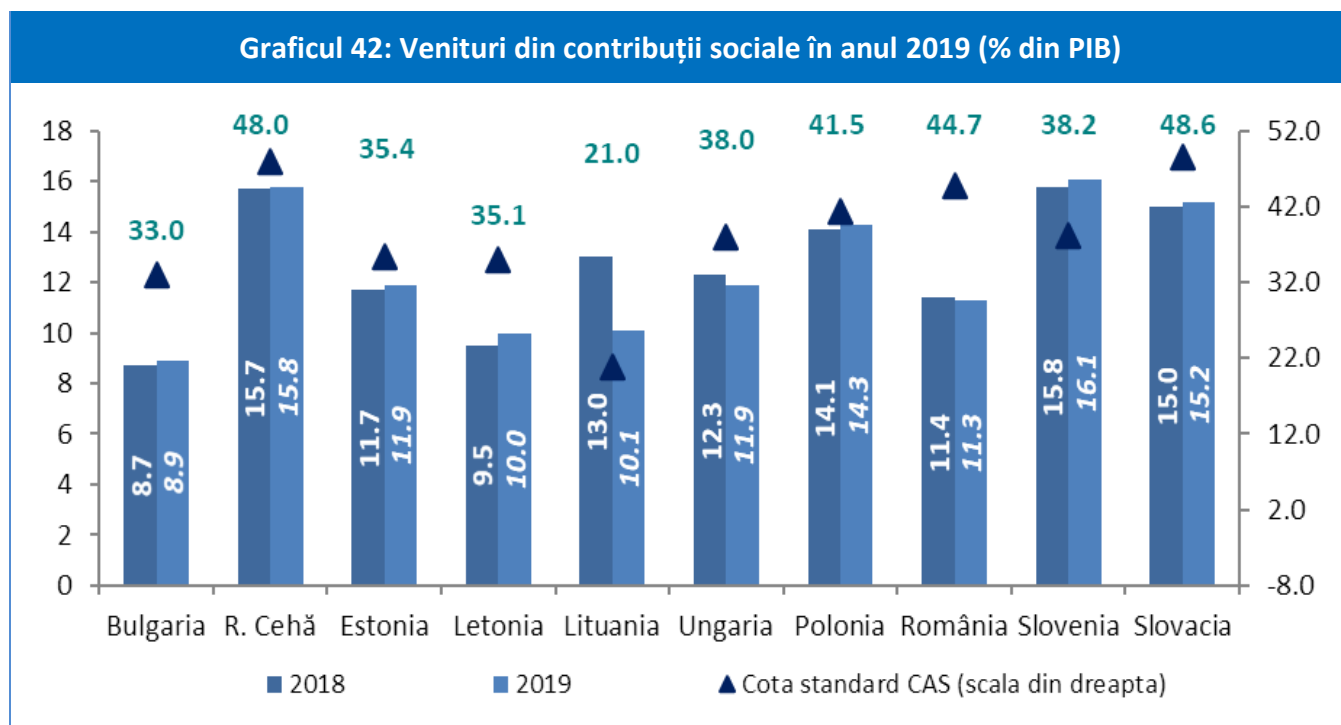
Sursa: CE-Taxud, 2019

Comparativ, Estonia a înregistrat un deficit de încasare raportat la veniturile teoretice a fi încasate din TVA de doar 5%, Republica Cehă și Bulgaria 12%, Ungaria 14%, Polonia 14% și Slovacia 23%. De remarcant evoluția Bulgariei și a Poloniei în perioada 2015-2017 (vezi [Graficul 41](#)), ambele țări aplicând programe consistente de reformă a administrației fiscale în această perioadă. Astfel, comparativ cu 2015, în anul 2017, Bulgaria și-a redus acest indicator cu 8,2 pp, iar Polonia cu 10 pp (cu 6 pp în 2017 față de anul 2016), în timp ce pentru România acest indicator chiar a crescut de la 35% la 36%, menținându-se la cel mai înalt nivel din UE.

Din perspectiva veniturilor încasate din **contribuțiile de asigurări sociale (CAS)** plătite de angajați și angajatori (exprimate ca pondere în PIB), comparativ cu nivelul cotei legale de contribuții sociale, pentru același set de țări ca mai sus, România se evidențiază prin gradul redus de colectare (vezi [Graficul 42](#)). Astfel, veniturile colectate în anul 2019, au scăzut ușor comparativ cu anul anterior (-0,1 pp de PIB), înregistrând un nivel de 11,3% din PIB, dar corespunzător unei rate legale echivalente a contribuțiilor sociale de 44,7%¹¹⁸ (nivel corespunzător ratei legale de 37,25% ajustate cu baza de impozitare pentru a face posibilă compararea cu celelalte țări). În condițiile în care această cotă de impozitare este a treia ca mărime dintre ratele statelor analizate, veniturile colectate reprezintă una dintre cele mai mici valori din acest eșantion, surclasând doar Lituania (încasări de 10,1% din PIB în contextul unei rate legale de contribuții sociale de doar 21%), Letonia (cu 10% din PIB, la o cotă legală de 35,1%) și Bulgaria (8,9% din PIB, dar la o cotă CAS legală de numai 32,4%). Slovenia (încasări din CAS de 14,6% din PIB), Estonia și Ungaria (fiecare, 11,9% din PIB), au depășit România, în condițiile în care ratele legale de contribuții sociale sunt semnificativ mai mici. Față de Polonia, care a colectat din contribuții sociale 14,3% din PIB,

¹¹⁸ Începând cu anul 2018, acest nivel a fost calculat echivalent creșterii salariilor brute urmare a trecerii contribuțiilor sociale din sarcina angajatorului în cea a angajatului.

cota legală din România este superioară cu 3,2 pp, în timp ce față de Republica Cehă care este lidera acestui clasament cu venituri din CAS de 15,8% din PIB, cota legală echivalentă în România este cu 3,3 pp mai redusă. O analiză mai detaliată a indicatorilor privind eficiența taxării este prezentată în cadrul sub-capitolelor III.4.1. TVA și accize, respectiv, III.4.3. Contribuții de asigurări sociale.



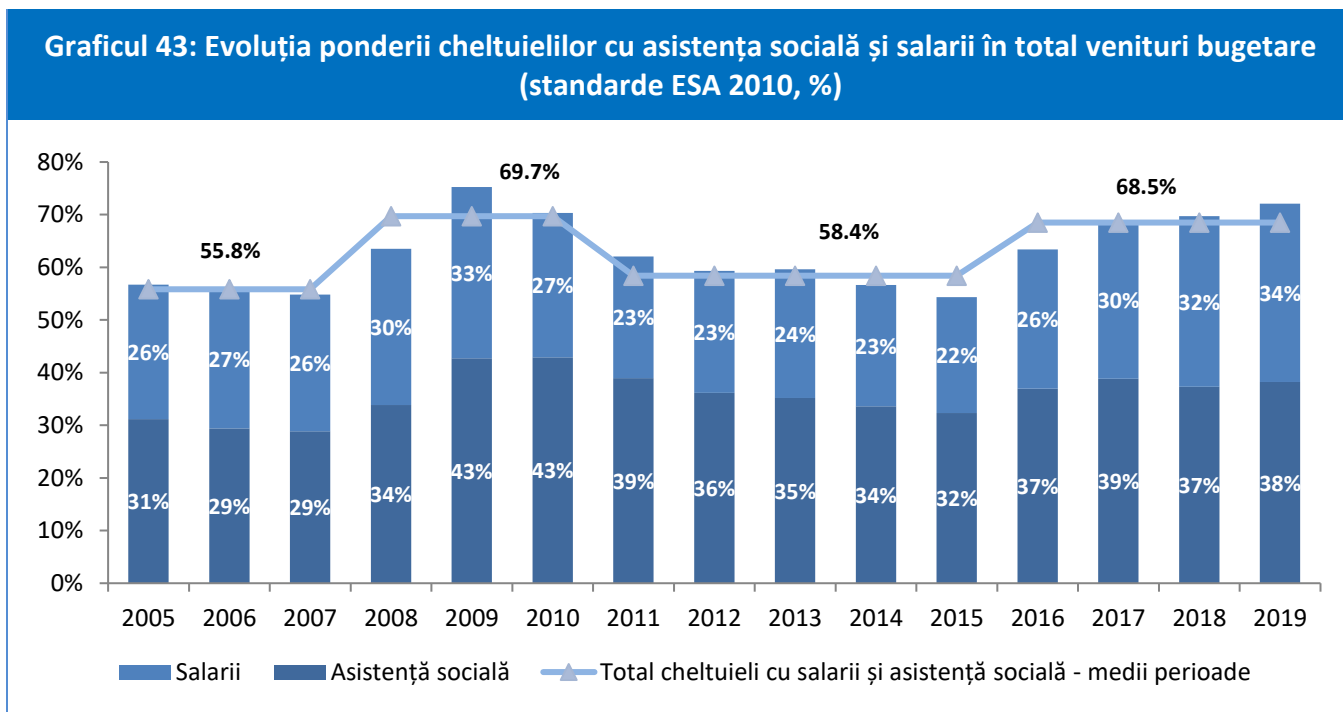
Sursa: CE, Eurostat

În concluzie, ulterior unei relative îmbunătățiri privind eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, atât din perspectiva scăderii numărului de administrații financiare (deși cu creșterea numărului de angajați din acestea), cât și prin prisma ușurinței cu care se plătesc taxele, la nivelul anului 2019 reforma inițiată în România în acest domeniu pare să stagneze, iar prin prisma renunțării la proiectul RAMP și aspectelor de reformă implicate, poate fi considerată chiar în regres. Poziționarea României în anul 2019 în prima jumătate a clasamentului global *Paying Taxes 2020* este un rezultat pozitiv, dar menținerea pe o poziție fruntașă implică eforturi de continuare a investițiilor în infrastructura fiscală și, mai ales în tehnologia digitală, deoarece s-a demonstrat că digitalizarea proceselor de raportare financiară are potențialul de a eficientiza procesele interne ale autorităților fiscale, inclusiv mecanismele de control și verificare.

V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale etc.). Deși importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ în perioada 2011-2015 ca urmare a procesului de consolidare fiscală, anul 2015 reprezentând minimul perioadei analizate, începând din anul 2016 s-a consemnat inversarea acestei evoluții (*Graficul 43*), ponderea cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în veniturile bugetare

înregistrând un salt major de 9 pp în acel an comparativ cu anul anterior. În anul 2019, a continuat evoluția ascendentă, însă, într-un ritm mai redus, ponderea acestor cheltuieli în total venituri ajungând la 72,1% de la 69,7% în 2018. Nivelul înregistrat în 2019, s-a situat peste media de 69,7% consemnată pentru perioada 2008-2010.



Sursa: Eurostat

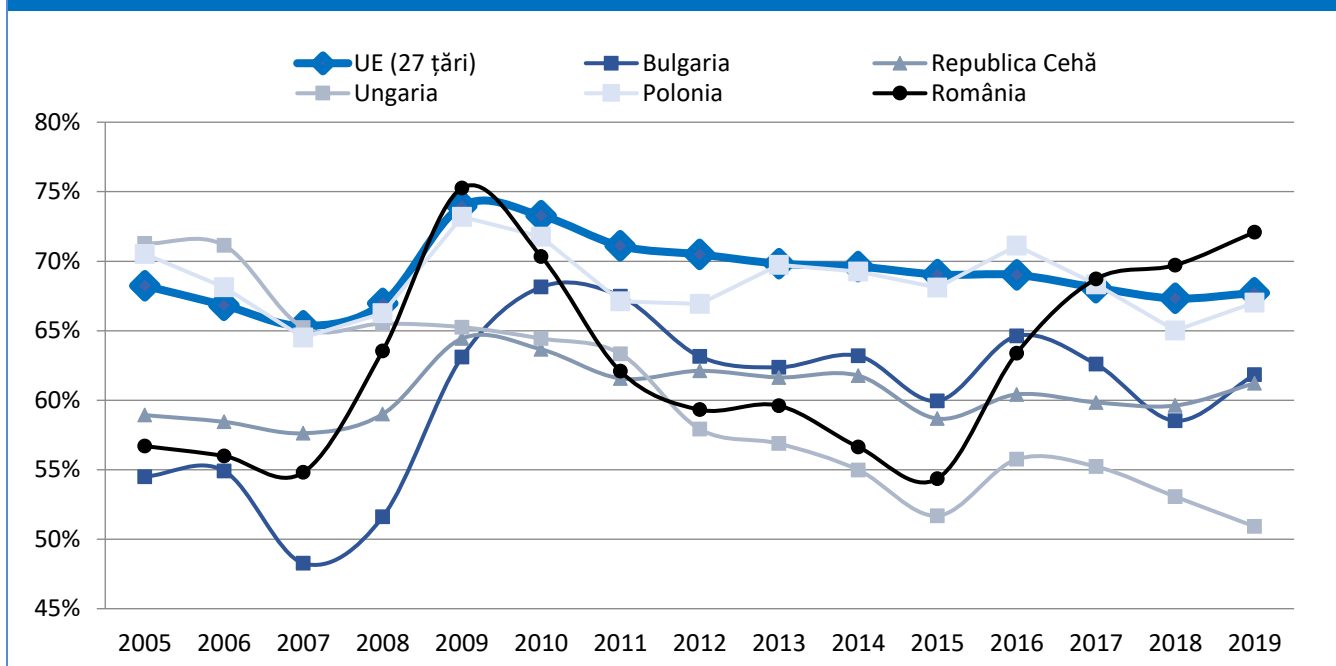
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

Această evoluție poate fi atribuită majorării nominale a acestor categorii de cheltuieli comparativ cu anul precedent, respectiv cu 14,6% în cazul cheltuielilor de personal (pe fondul creșterilor salariale în sectorul bugetar) și 13,8% în cazul cheltuielilor cu asistența socială, care au surclasat creșterea veniturilor bugetare de 10,6%. Se remarcă faptul că ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare la nivelul anului 2019 (33,8%) este net superioară mediei perioadei 2008-2010 (29,9%), în timp ce ponderea cheltuielilor cu asistența socială (38,2%), deși se plasează la o distanță sub media perioadei 2008-2010 (39,8%), înregistrează o diferență semnificativă peste media anilor 2011-2015 (35,3%), politica fiscală expansionistă din ultimii ani anulând astfel efectul ajustărilor la nivelul cheltuielilor cu salariile și asistența socială din perioada 2011-2015. Față de anul precedent, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a majorat cu 0,9 pp, în timp ce ponderea cheltuielilor cu salariile a crescut cu 1,4 pp.

Începând cu anul 2018, modificarea regimului de impozitare a câștigurilor salariale prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, ceea ce a echivalat cu creșterea contribuției la sistemul de asigurări sociale. Aceste măsuri, la care se adaugă reducerea cotei transferate către Pilonul II, au contribuit la îmbunătățirea substanțială a capacității de autofinanțare a sistemului în ultimii doi ani. Pe de altă parte, ponderea acestei categorii de cheltuieli în

total venituri rămâne încă foarte ridicată raportat la alte state membre UE și aplicarea noii legi a pensiilor contribuie la majorarea acesteia. De asemenea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar din anii următori să se facă doar în linie cu evoluția activității economice și, în special, cu câștigurile de productivitate, în condițiile în care în perioada 2016-2019 se poate ușor observa o tendință de majorare rapidă a cheltuielilor de personal ale statului, cu rate semnificativ superioare avansului PIB nominal și, mai ales, comparativ cu ritmul de creștere a veniturilor bugetare totale din această perioadă.

Graficul 44: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2005-2019



Sursa: Eurostat

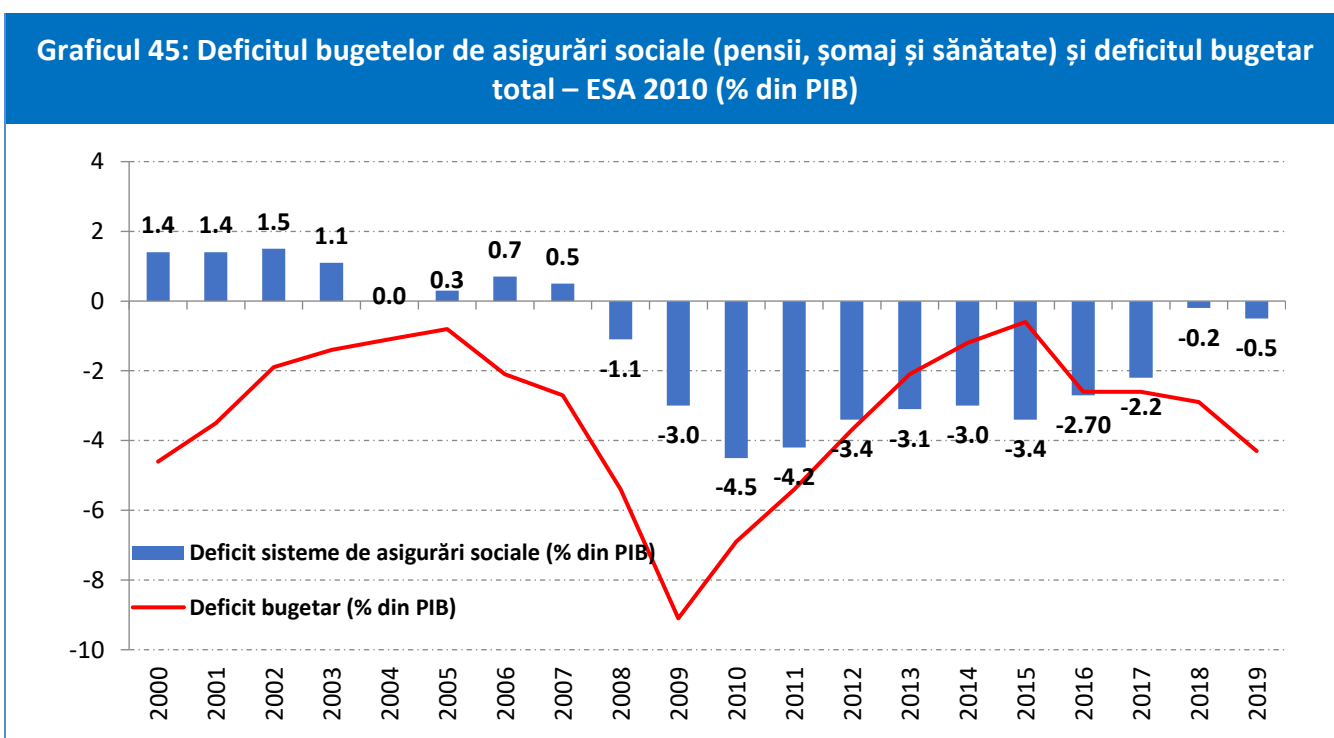
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

După o evoluție relativ stabilă raportat la veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în perioada 2008-2009¹¹⁹, cu un maxim de 75,3% în anul 2009, România înregistrând în acel an cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri bugetare la nivelul țărilor din ECE, depășind chiar și media UE27. Ulterior implementării programului de consolidare fiscală, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ în perioada 2013-2015, reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Însă, începând cu anul 2016, România a inversat acest trend, iar pe fondul unor creșteri agresive ale salariilor în sectorul bugetar și al pensiilor, în anul 2018 s-a consemnat, din nou cel mai ridicat nivel din regiune al cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportat la veniturile bugetare (70,1%). În anul 2019, ponderea acestor cheltuieli în

¹¹⁹ Respectiv, o medie a ponderii acestora în total venituri bugetare de 69%.

veniturile bugetare a ajuns la valoarea de 72,1%, fiind cu 5,1 pp peste următoarea țară clasată, Polonia și cu 21,2 pp peste prima țară clasată, Ungaria. Totodată, acest indicator se situează cu 4,4 pp peste media UE27, care a atins nivelul de 67,7% în 2019. Evoluția ponderii cheltuielilor cu salarii și asistența socială în total venituri pentru țările din ECE și media UE27 în perioada 2005-2019 este prezentată în [Graficul 44](#).

În ceea ce privește evoluția soldului bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) se observă că, dacă în perioada 2000-2007, bugetele de asigurări sociale erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2008 acestea au trecut pe deficit, și chiar au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 65% și 85% în intervalul 2010-2017. În anul 2019, deficitul sistemelor de asigurări sociale a reprezentat 12% din deficitul bugetar total, după ce în 2018, acesta s-a redus considerabil ca urmare a măsurilor fiscale de reșezare a impozitării concretizate în majorarea taxării prin contribuții de asigurări (ajungând la 7% din deficitul bugetar total). Practic, în perioada 2013-2016 România ar fi avut o poziție bugetară caracterizată de excedente bugetare dacă bugetul asigurărilor sociale s-ar fi aflat în echilibru. În particular, deficitul înregistrat la nivelul sistemului de pensii publice (acesta fiind de 1,7% din PIB în anul 2019), practic cea mai importantă componentă a acestui buget, afectează semnificativ poziția finanțelor publice, reprezentând un risc la adresa sustenabilității politicii fiscale pe termen mediu și lung. [Graficul 45](#) este relevant pentru relația ce se poate stabili între dinamica creșterii salariilor și a cheltuielilor cu asistența socială în anii recenti, dinamica soldului BASS și evoluția deficitului public consolidat.



Sursa: Eurostat

Notă: Date potrivit ESA 2010 – diferențele față de cifrele din rapoartele pentru anii 2010-2015 se datorează trecerii de la metodologia ESA 95 la ESA 2010.

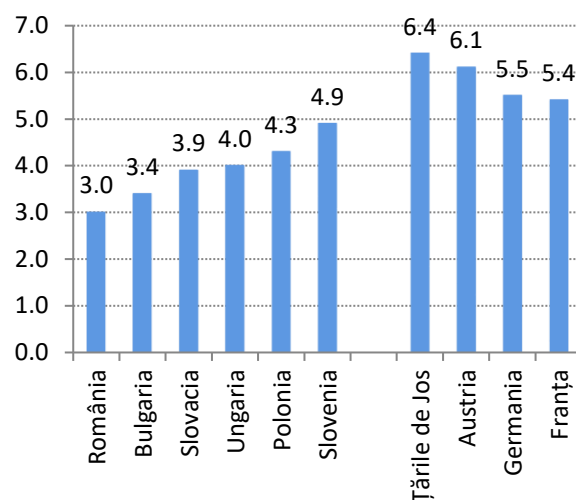
Potrivit Raportului Competitivității Globale ediția 2019, România se menține pe o poziție cedașă comparativ cu statele membre UE privind calitatea infrastructurii de transport, cu un scor de 71,7%¹²⁰,

Scorul privind pilonul Infrastructură reprezintă, însă, doar o parte a indicelui competitivității globale (ICG 4.0), pentru care România înregistrează un scor de 64%, urcând o poziție până pe locul 51 din 141 de țări, comparativ cu 140 în 2018. Topul este condus de Singapore (cu un scor de 84,8%), urmat de Statele Unite (cu un scor de 83,7%) și Hong Kong (cu un scor de 83,1%).

Rezervele de eficiență pe partea de cheltuieli bugetare sunt încă foarte mari. Spre exemplu, România s-a plasat pe locul 5 din perspectiva alocării pentru cheltuieli de investiții în perioada 2009-2019 ca procent din PIB dintre toate țările UE și pe poziția a doua ca pondere a acestora în venituri bugetare în ultimii 11 ani. Cu toate aceste eforturi bugetare, rezultatele au fost foarte modeste, România având la nivelul anului 2019 cea mai slabă infrastructură de transport din UE (*Graficul 46*), după ce în anul 2018 ocupa poziția a treia, fiind urmată doar de Bulgaria și Malta¹²¹.

Comparativ cu anul anterior, cheltuielile de investiții au crescut în 2019 cu aproximativ 0,7 pp, ajungând la nivelul de 3,4% din PIB. Astfel, a fost consemnat al doilea an din perioada analizată în

Graficul 46: Calitatea infrastructurii de transport



Sursa: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2019

care acest agregat de cheltuieli s-a majorat ca procent în PIB față de anul anterior, însă această valoare este în continuare net inferioară celei înregistrate în 2009, fiind cu 41% mai mică, respectiv 2,4 pp din PIB. Raportat la anul 2015¹²², cheltuielile cu investițiile publice ca procent în PIB se situează la un nivel cu 34,6% mai mic, respectiv cu 1,8 pp. Din perspectiva alocărilor cu această destinație ca procent în PIB, România s-a plasat în anul 2019 pe locul 14 în UE27 (în urcare cu 7 poziții comparativ cu 2018) și pe penultimul loc în rândul țărilor din ECE, înainte de Bulgaria.

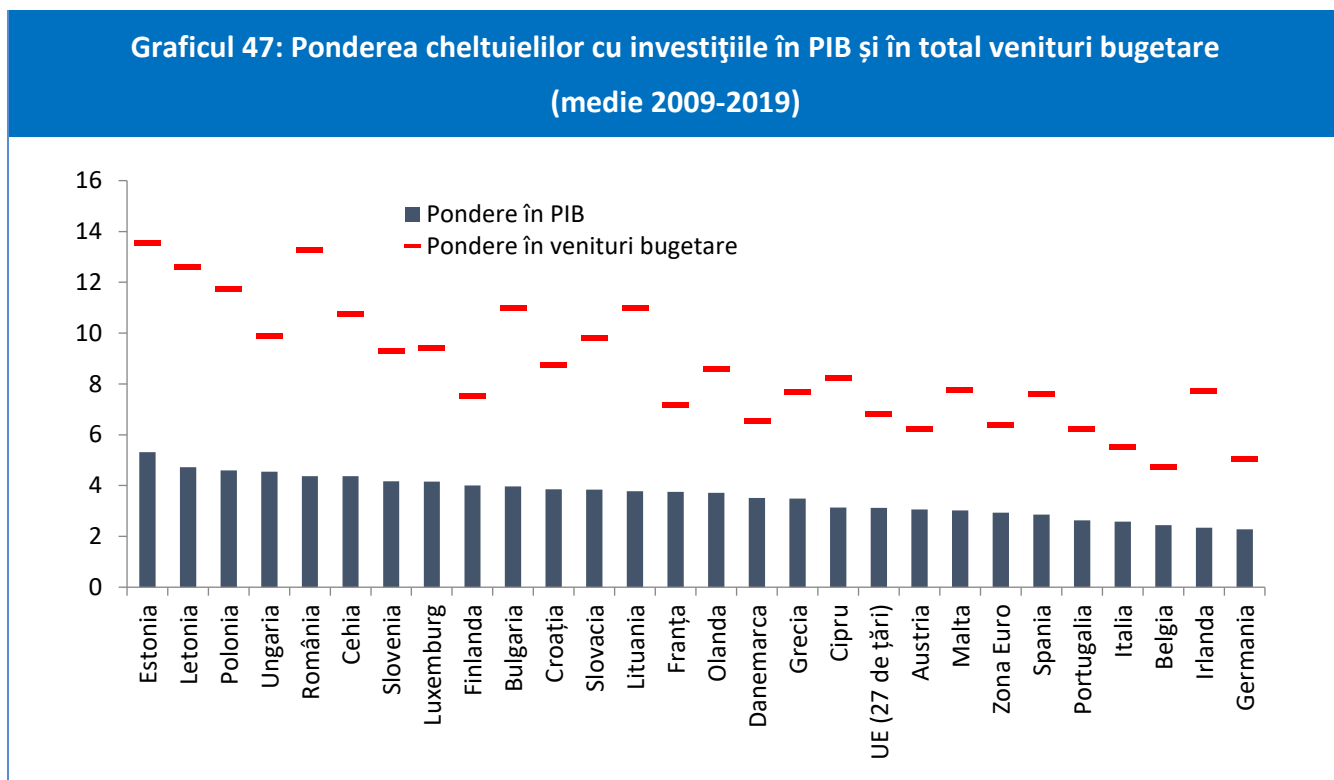
Raportate la veniturile bugetare, cheltuielile cu investițiile publice au fost mai mari cu 2,3 pp comparativ cu anul anterior, dar mai mici cu 3,9 pp față de 2015, menținându-se mult sub nivelul pre-criză. În aceste

¹²⁰ Începând cu anul 2018, scorul este calculat în procente față de un maxim de 100%. De asemenea, ca element de noutate comparativ cu anul 2017 a fost introducerea unor noi sub-indicatori, scorul agregat fiind definit pe o arie mult mai largă de indici.

¹²¹ Conform Raportului Competitivității Globale, ediția 2019..

¹²² Anul 2015 a reprezentat primul an după anul 2008 în care cheltuielile cu investițiile publice au fost în creștere ca procent în PIB față de anul anterior, în condițiile în care acest an a reprezentat termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013.

condiții, majorarea eficienței cheltuielilor publice este cu atât mai necesară cu cât este puțin probabil ca nivelurile ridicate de alocări cu această destinație din trecut să poată fi susținute în viitorul apropiat.



Sursa: Eurostat

VI. Anul 2020 – Perspective macroeconomice și fiscal – bugetare

VI.1. Cadrul macroeconomic

Economia românească era, în anul 2019, într-un proces de pierdere de ritm al creșterii economice, sub acțiunea încetinirii cererii externe și a contracției producției industriale, ambele avându-și originea în evoluții externe nefavorabile precum războiul comercial dintre SUA și China, dar și plasarea economiei mondiale într-o fază finală a ciclului economic după un parcurs pozitiv neobișnuit de lung la nivel istoric. Prognozele privind niveluri moderate ale creșterii economice pentru România s-au modificat radical în urma izbucnirii pandemiei COVID-19 la începutul anului 2020.

Magnitudinea șocului provocat de pandemia cauzată de virusul SARS-CoV-2 la nivelul activității economice mondiale este fără precedent în istoria contemporană, provocând o turnură majoră și foarte rapidă în privința activității economice. Impactul fără precedent, ca mărime, de la Marea Criză Economică din 1929-1933 și de o intensitate fără termeni de comparație în istoria recentă decurge din multiplele canale economice de transmisie ale acestuia: atât pe latura cererii, cât și a ofertei, având și un aspect legat de încredere (a consumatorilor și firmelor), precum și o posibilă transmitere și amplificare a acestor șocuri pe canalul finanțării, totul pe fondul unei crize sanitare la nivel global. În același timp, criza actuală induce amplificarea incertitudinilor în evaluarea politicilor și evoluțiilor economice curente și viitoare, iar aceste incertitudini în sine putând constitui un canal de transmisie și amplificare a șocurilor. Actuala criză are și o particularitate din perspectiva politicilor economice- fiind determinată de o criza sanitară, ca factor exogen, răspunsul activ al acestora poate fi, în unele cazuri, nedorit pentru un interval de timp chiar în sectoarele cele mai afectate. După depășirea fazei acute a crizei sanitare politicile economice active pot ajuta la o revenire mai rapidă la coordonate economice cât mai apropiate de cele anterioare, dar sunt de avut în vedere remanența unor efecte adverse și a unor schimbări structurale ce pot afecta dinamici viitoare, precum și posibilitatea ca, sub multe aspecte, economiile post-pandemie să difere, uneori radical, de cele ante-pandemie.

La nivelul economiei mondiale, cea mai recentă prognoză a FMI¹²³ apreciază că produsul intern brut va înregistra o scădere 3,0% în termeni reali, consemnând, astfel, o revizuire de 6,3 pp în raport cu anterioara prognoză (ianuarie 2020), mult peste contracția economică provocată de recesiunea din 2008-2009, când PIB global s-a redus, în 2009, cu 0,07%. Distribuția acestei contracții arată un impact mai mare, de -6,1% (o revizuire de -7,7 pp de la ultima prognoză), la nivelul economiilor avansate, localizată îndeosebi la nivelul celor europene, impactul economic fiind aproape dublu față de criza din 2008-2009 (reducerea PIB, în anul 2009, fiind de 3,3%). Pentru economiile emergente contracția este de amplitudine mai mică, de doar 1,0% (o revizuire de -5,4 pp față de anterioara prognoză), iar în cazul unor

¹²³ World Economic Outlook – aprilie 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

țări emergente asiatice prognoza este de continuare lentă a creșterii economice. Aceasta este în contrast cu efectul crizei financiare globale din 2008-2009 când economiile emergente au continuat să crească, însă cu un ritm mult diminuat (2,8% în 2009 comparativ cu 5,7% în 2008). Pentru economia SUA este anticipată o contracție cu 5,9% în acest an (o revizuire de -7,9 pp), iar pentru cea a Zonei Euro cu 7,5% (revizuire de -8,8 pp). Economia Uniunii Europene ar urma să înregistreze o contracție de 7,1% (în revizuire de -8,7 pp) peste cea din 2009, care a consemnat un PIB real mai mic cu 4,2%. Pentru anul 2021, prognoza FMI anticipează o revenire rapidă a economiilor, cu 5,8% la nivel global, 4,7% în zona euro și 4,8% pentru economia UE, simultan cu un reviriment al creșterii economice din țările emergente și în curs de dezvoltare din Europa, la 4,2%.

Prognoza de primăvară a CE¹²⁴ estimează pentru anul 2020 o contracție a PIB real de 7,4% la nivelul UE27¹²⁵ (de la o creștere de 1,5% în 2019) și de 7,7% la nivelul zonei euro (de la o creștere de 1,2% în anul anterior), iar pentru anul 2021 se prognozează aceeași revenire rapidă materializată într-o creștere a PIB real de 6,1% pentru UE27, respectiv, 6,3% pentru zona euro. Față de prognoza de iarnă 2020, pentru acest an proiecția de creștere economică s-a revizuit cu -8,8 pp pentru EU27 și -8,9 pp pentru zona euro. Scenariul economic și ipotezele care îl fundamentează sunt relativ similare cu cele ale FMI, respectiv: (i) o ridicare graduală a restricțiilor, (ii) rămânerea sub control a pandemiei, (iii) un efect semnificativ al măsurilor fiscale și monetare adoptate de țările din zona euro și UE27. Un ciclu pandemic diferit de așteptări, persistența incertitudinilor (în privința locurilor de muncă, veniturilor, vânzărilor, perspectivelor economice în general), o eficiență mai redusă decât cea scontată a politicilor economice aplicate – în unele state și din cauza spațiului limitat disponibil politicilor publice – și alți factori (reevaluarea implicării în lanțurile globale de valoare adăugată, existența unor efecte permanente asupra sectorului firmelor și pieței muncii etc.) ar putea duce la materializarea unor scenarii mai pesimiste din punct de vedere al traiectoriei viitoare a economiilor europene. În general riscurile sunt apreciate ca fiind covârșitor înclinare către o evoluție mai defavorabilă a economiilor față de cea din scenariul de bază.

În ceea ce privește prognozele de creștere pentru statele membre UE27, pentru anul 2020 CE estimează contracții de mare amploare pentru țări precum Grecia (-9,7%), Italia (-9,5%), Spania (-9,4%), Franța (-8,2%), Irlanda și Lituania (ambele cu -7,9%). Cele mai reduse contracții sunt anticipate a se înregistra în țări precum Polonia (-4,3%), Luxemburg (-5,4%), Austria (-5,5%), Malta (-5,8) și Danemarca (-5,9%). Pentru Marea Britanie se așteaptă o contracție economică de 8,3%, în imediata apropiere a țărilor cele mai vulnerabile la actuala criză. Reducerea activității economice – avându-și punctul inițial în trimestrul I sau II al anului curent – este anticipată a marca un punct de întoarcere cel mai târziu în al doilea trimestru al anului viitor. PIB global este estimat a se reduce în termeni reali, în proiecția Comisiei Europene, cu 3,5% în 2020, urmând o creștere de 5,2% în 2021. Revenirea economică rapidă este anticipată a aduce nivelul PIB real în anul 2021 la nivele superioare atât celui din 2019, cât și

¹²⁴ European Economic Forecast, Spring 2020, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en.

¹²⁵ Exclusiv Marea Britanie.

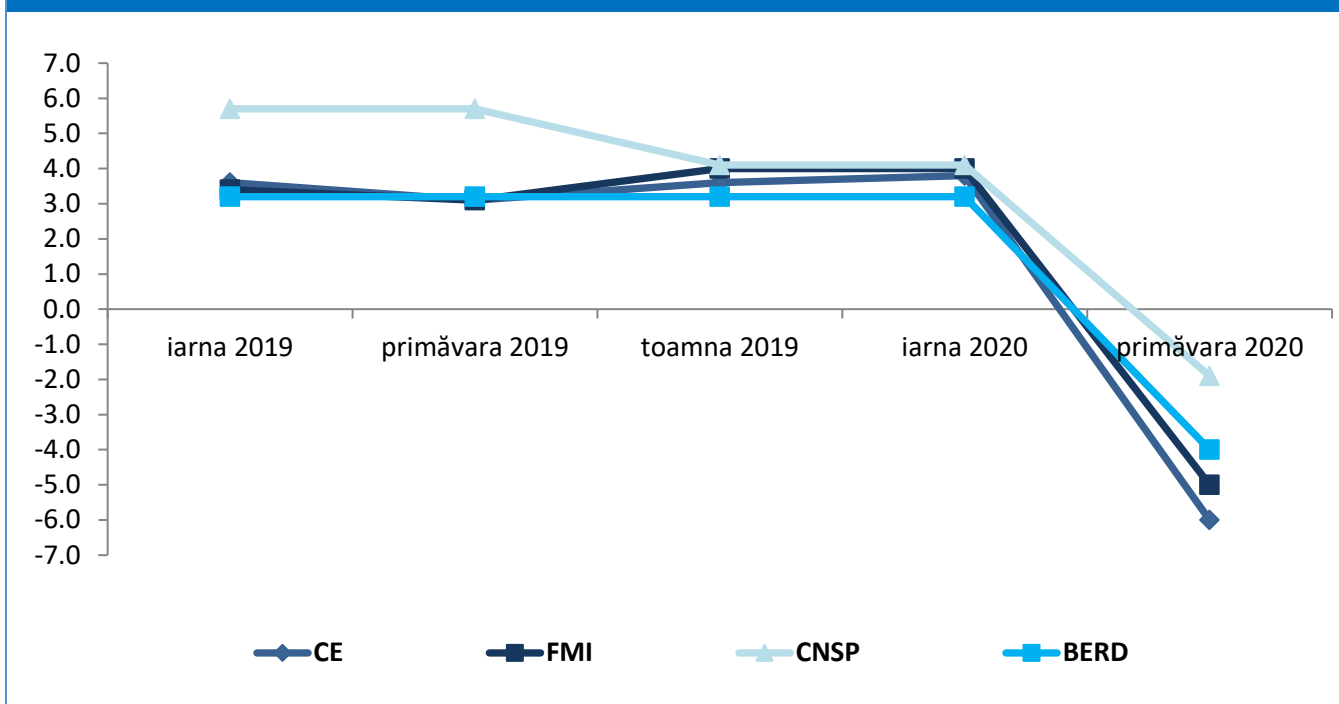
celor anterioare crizei financiare globale din 2008-2009, dar aceasta este anticipată a fi eterogenă, caracteristicile structurale ale fiecărei economii, amplitudinea șocului negativ, precum și măsurile fiscal-monetare adoptate determinând traiectorii de evoluție diferite. Totuși, proiecția arată că gradul de dispersie al PIB per capita în țările europene s-ar putea reduce, chiar în contextul unor evoluții inegale, ceea ce ar constitui o nouă fază de reinițiere a procesului de convergență economică la nivel european, în condițiile normalizării climatului economic în anii ce urmează.

Din perspectiva evoluției inflației la nivelul UE27, exprimată prin indicele armonizat al prețurilor de consum (IAPC), pentru anul 2020 se estimează, în concordanță cu relațiile macroeconomice uzuale, că aceasta se va plasa la valori reduse (0,6% și 0,2% în UE27, respectiv zona euro), marcate, în unele țări, chiar de fenomene deflaționiste. Este de remarcat că țările emergente aflate în interiorul zonei euro dar, cu precădere, cele din afara acesteia au nivele IAPC superioare celorlalte state – diferențele provenind atât din politici monetare și de curs de schimb diferite (pentru țările din afara zonei euro), cât și din efectele inflaționiste ale procesului de convergență economică (cum ar fi efectul Balassa-Samuelson, alinierea de prețuri administrate, mutații în structura coșului de consum etc.). Din perspectiva inflației IAPC cea mai mare diferență, între țările UE27, este, în anul 2020, între inflația anticipată din Ungaria (3%), Polonia și România (2,5%) și cea proiectată pentru Grecia (-0,6%), Irlanda și Italia (-0,3%).

Din perspectiva ritmului de creștere economică pentru România, CE anticipează o contracție de 6% în 2020 – apropiată de cea anticipată de FMI de 5% – urmată de o revenire la + 4,2% în anul următor (+3,9% în proiecția FMI). Factorii determinați ai traiectoriei de contracție rapidă și amplă în 2020 și ai revenirii moderate din 2021 sunt, în principal, consumul privat și formarea brută de capital fix (acestea contractându-se cu 6,2% și respectiv 15% în 2020 și urmând să crească cu 4,9% și respectiv 5% în anul următor). Exportul net este anticipat a avea un efect stabilizator asupra dinamicii economice, printr-o contribuție pozitivă în 2020 și o revenire graduală la situația anterioară (contribuție negativă) din 2021. Atât reducerea avansului economic real în 2020, cât și revenirea acestuia în 2021 sunt estimate a fi mai mici ca magnitudine în raport cu majoritatea țărilor din UE și zona euro (în medie de -7,4 și -7,7%, în 2020, și respectiv, +6,1 și +6,3% în 2021) depinzând atât de particularitățile structurii economiei, de gradul de integrare în lanțurile de valoare adăugată și de producție europene și mondiale, de măsurile adoptate de autorități – în contextul dezechilibrelor gemene manifeste (de cont curent al balanței de plăți și fiscal), cât și de restricțiile pentru politicile economice pe care aceste dezechilibre le reprezintă, de răspândirea pandemiei și de măsurile sanitare luate de autorități, precum și de alte elemente specifice.

Pentru anul 2020 prognozele inițiale ale CE, FMI și BERD vizau o creștere economică moderată a României. Ulterior, pe măsura materializării unor date statistice mai favorabile, prognozele au fost revizuite ușor ascendent. În acest sens, pe parcursul anului 2020 are loc un proces de aliniere a proiecțiilor de creștere economică către un nivel de aproximativ 4%, urmat apoi, după izbucnirea pandemiei de un nou episod de divergență, majoritatea proiecțiilor actualizate ale instituțiilor financiare internaționale și a Comisiei Europene anticipând, pentru acest an, o contracție economică mai severă.

Graficul 48: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2020



Sursa: CE, FMI, CNSP, BERD

Conform Raportului asupra inflației, publicat de BNR în mai 2020, rata anuală a inflației IPC¹²⁶ va atinge nivelul de 2,8% la finalul lui 2020 coborând apoi, în 2021, către punctul central al intervalului-țintă, de 2,5%. Proiecția în decelerare semnificativă a inflației are în vedere dinamica economică de ansamblu, efectul factorilor fundamentali – deschiderea unei deviații negative a PIB, avansul mai lent al salariilor în raport cu productivitatea muncii – acționând în sensul diminuării acestora, fiind compensat parțial de creșterea unor prețuri exogene. Inflația CORE2 – care reflectă mai fidel impactul factorilor fundamentali – este proiectată într-o reducere mai abruptă, la 3,1% și respectiv 2,2% în 2020 și 2021.

Cele mai recente date statistice publicate de Institutul Național de Statistică (INS), respectiv, cele pentru trimestrul I al anului 2020, indică o încetinire a economiei, la o creștere an pe an de 2,4%, de la 4,1% în anul anterior, corespunzătoare unui avans trimestru pe trimestru de 0,3%, cu observația că estimările pentru trimestrul I reflectă doar parțial impactul negativ al pandemiei, starea de urgență fiind instituită la mijlocul lunii martie. Pe ramuri de activitate sectorul comercial, IT, construcții și activitățile profesionale contribuie, în principal, la formarea PIB iar industria este ramura a cărei contracție reduce acest avans. În privința utilizării PIB în T1 2020 consumul (în principal cel al gospodăriilor populației) și formarea brută de capital fix sunt principalele destinații iar exportul net de bunuri și servicii acționează în sens invers; este de remarcat și valoarea semnificativă a contribuției variației stocurilor la PIB.

¹²⁶ Calculată conform metodologiei naționale. Este diferită de rata inflației IAPC, calculată conform metodologiei europene.

În opinia emisă în cazul primei rectificări bugetare din anul curent, Consiliul Fiscal, considera că riscurile la adresa evoluției PIB real sunt înclinate în sens negativ, proiecția CNSP estimând o contracție de 1,9% a PIB real, ce fundamenta rectificarea bugetară (și menținută în Programul de Convergență din 25 mai a.c.), fiind considerată ca optimistă în raport cu evoluțiile mediului intern și extern marcate de un grad înalt de incertitudine. CF a argumentat necesitatea luării în considerație a altor două scenarii ce prevăd contracții mai severe a PIB real, respectiv de 4-6% și de 8%-9%.

În configurarea unei analize privind scenariul macroeconomic din acest an (în comparație și cu cel asumat de Guvern), CF pornește de la primul studiu al INS care este reprezentativ la nivelul sectoarelor economice și pe total economie (cu o rată de răspuns de 71,3%). Astfel, în acest studiu sunt analizate sectoarele: industrie prelucrătoare, construcții, comerț cu amănuntul și servicii. Ponderea acestora în PIB (pentru anul 2019) este de aproximativ 65% (considerând și faptul că industria prelucrătoare este aproximativ 80% din ansamblul sectorului industrial din România¹²⁷). Studiul INS relevă o contracție a cifrei de afaceri în martie și aprilie, an pe an, de 32% și respectiv 40%. Pornind de la ipoteza că structurile de cost sunt greu de modificat (în sensul reducerii costurilor), din cauza rigidității prețurilor la consumurile intermediare precum și a contractelor încheiate pe piața muncii am considerat că această modificare se transmite integral valorii adăugate brute a firmelor din aceste sectoare.

Considerând trendul istoric și proiecția CNSP pentru aceste sectoare aferentă anului 2020, se poate calcula aportul reducerii activității în fiecare dintre sectoarele vizate asupra dinamicii PIB anuale, pornind de la datele pentru luna martie și aprilie (dinamica din aprilie va fi extrapolată pentru prima jumătate a lunii mai – asumând, implicit, ipoteza că după relaxarea măsurilor de *distanțare socială* activitatea economică revine la parametrii anteriori pandemiei). Aceste calcule conduc la un declin mediu (asupra creșterii economice anuale) de aproximativ 2,6-2,7 pp pentru fiecare lună considerată¹²⁸. Astfel, pentru intervalul asumat/disponibil ca informație, impactul total este de -7 pp; pornind de la o creștere de 4,1% a PIB pentru 2020 (cea anterioară prezentei rectificări – proiecția CNSP varianta de iarnă 2020) se ajunge la o estimare a dinamicii PIB anuale pentru 2020, corectată cu impactul anticipabil direct al pandemiei, conform acestui sondaj al INS, de aproximativ -3%. Având în vedere aprecierile anterioare ale CF în privința supraestimării dinamicii economice pentru 2020 cu cel puțin 0,5 pp, aceasta conduce la o estimare corectată, privind dinamica PIB real, de -3,5% în 2020, tot având în vedere datele INS. Aceasta este considerată de CF ca un nivel-prag minim de contracție a PIB real, în acest an, bazat pe evaluarea unor date oficiale ale Institutului Național de Statistică.

Există numeroase argumente a căror validare, individual sau per ansamblu, poate determina o contracție mai mare a PIB în raport cu pragul minim determinat mai sus:

- (i) pentru a doua jumătate a lunii mai a.c. revenirea economiei la ritmul anterior perioadei extraordinare este foarte improbabilă;
- (ii) o revenire foarte rapidă a economiei în trimestrele III și IV este, de asemenea, foarte improbabilă,

¹²⁷ Date EUROSTAT NACE A*64, cu structura PIB până la 64 de (sub-)sectoare.

¹²⁸ Fiind de aproximativ 2,5 pp în martie și 2,9 pp în aprilie 2020.

- acest fapt putând greva asupra parcursului economiei, chiar pe o perioadă mai lungă¹²⁹;
- (iii) și celelalte sectoare ale economiei (reprezentând 35% din PIB) vor suferi din cauza pandemiei;
 - (iv) impactul (evaluat de INS) al contracției comerțului internațional (răspunsurile concentrându-se în jurul unei declin cu „până la 25%” și „25-50%”) ar putea amplifica efectele avute în vedere și ar putea face reluarea activității economice mai dificilă, cu atât mai mult cu cât România este integrată și dependentă de lanțurile de valoare adăugată internaționale, repornirea economiei sensibil diferită de cea a partenerilor comerciali principali¹³⁰ fiind practic imposibilă;
 - (v) cercetarea INS, ce stă la baza estimărilor CF, este realizată în perioada 17-19 martie, evoluțiile ulterioare nefiind de natură să aducă îmbunătățiri, chiar dimpotrivă;
 - (vi) agricultura, care are, de regulă, un aport notabil la PIB în trimestrele I, II și IV, ar putea avea o dinamică mai slabă¹³¹;
 - (vii) căderea cifrei de afaceri ar putea fi translatată în privința valorii adăugate brute în amplificare din cauza sporirii costurilor legate de consumurile intermediare determinate de situația excepțională curentă;
 - (viii) evaluarea efectelor contracției sectoarelor economice se realizează în izolare, interdependențele funcționale între ele (ce sunt uzual analizate, spre exemplu, cu matrici de intrare-ieșire) nefiind luate în considerare;
 - (ix) implicațiile canalului finanțării nu sunt luate în considerare, aceasta putând reprezenta o sursă majoră de riscuri la adresa dinamicii PIB – în contextul în care ieșirile de capital din economiile emergente, au atins în T1 din 2020 o valoare de aproximativ 100 mld. dolari¹³² – aproape dublă în raport cu vârful din criza anterioară din 2008-2009 – iar cea mai mare parte a ieșirilor de capital au avut loc în alte economii emergente decât cea chineză. Mai mult, circumstanțele economice la nivel global ar putea determina noi valuri de retragere ale capitalurilor din economiile emergente, ceea ce ar complica, până la a face imposibilă, finanțarea deficitelor de cont curent ale balanțelor de plăți de către aceste țări.

Alt factor de risc pentru România este reprezentat de ratingul aflat în imediata proximitate a categoriei „ne-recomandat pentru investiții” (*vezi Graficul 49*) – impactul unor evoluții adverse putând fi semnificativ asupra finanțării economiei. În legătură cu acest aspect, conform comunicatului emis în data de 5 iunie 2020, agenția Standard&Poor’s a menținut ratingul României la nivelul BBB- și perspectiva negativă asupra economiei, estimând că efectele negative provocate de pandemia COVID-19 vor

¹²⁹ Spre exemplu, o pornire mai greoaie/lentă reducând dinamica PIB anuală cu 0,5-1 pp doar dacă în a doua jumătate a lunii mai, după prezumata relaxare a stării excepționale, continuă evoluțiile consemnate în aprilie.

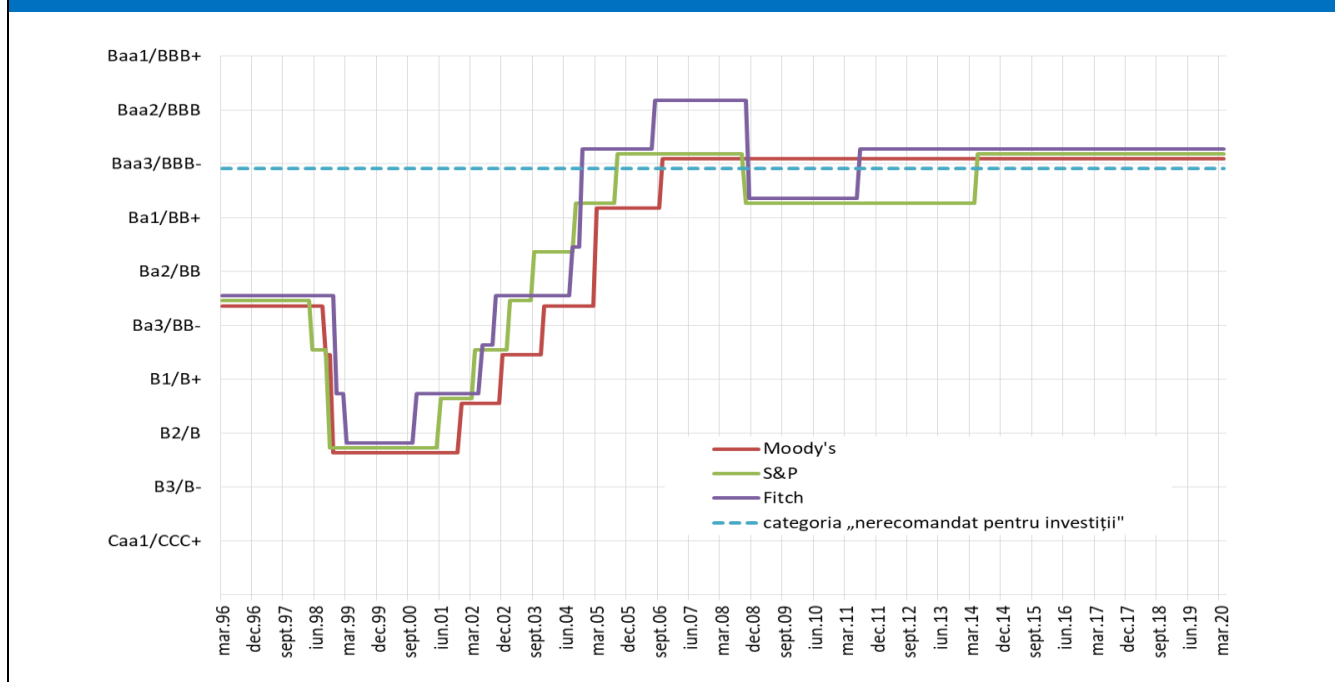
¹³⁰ Totodată, contracția economică estimată pentru principalii parteneri comerciali ai României este mult mai amplă.

¹³¹ Din cel puțin 3 motive – efectul de bază al anului trecut, un an agricol mai puțin bun având în vedere condițiile climatice, precum și impactul pandemiei asupra lanțurilor de aprovizionare și asupra finanțării aferente sectorului.

¹³² Conform Raportului „Capital Flows Report: Sudden Stop in Emerging Markets” din 9 Aprilie 2020, disponibil pe site-ul IIF (Institutului Internațional de Finanțe) - <https://www.iif.com/Publications/ID/3841/Capital-Flows-Report-Sudden-Stop-in-Emerging-Markets>.

conduce la o majorare substanțială a datoriei publice.

Graficul 49: Evoluția ratingului suveran în perioada ianuarie 1996 - aprilie 2020



Sursa: Fitch, Moody's, S&P, calcule CF

Un alt element de fundamentare a unui scenariu macroeconomic constă în compararea situației curente cu cea din criza economică majoră declanșată în 2008, cu mențiunea că magnitudinea șocului actual ar putea fi chiar mai mare în raport cu cel anterior. De aceea, dinamica PIB real din 2009 și 2010 (de -5,6% și, respectiv, -3,9%) constituie, și ea, un reper de bază pentru evoluția din anul curent. Mai mult, criza anterioară – avându-și rădăcinile în sectorul financiar – fiind, deci, mai omogenă în privința sursei și mecanismelor de transmisie, pare să fi fost mai facil de combătut prin politici economice. Actuala criză, cu multiplele ei fațete, presupune măsuri economice atât mai extinse din punctul de vedere al instrumentarului cât și mai ample din punct de vedere al volumului de fonduri utilizat.

Având în vedere evaluările de mai sus, referințele istorice, precum și factorii de risc descriși, unii cu o probabilitate înaltă de realizare, CF a apreciat ca necesară, în cadrul opiniei referitoare la prima rectificare bugetară din 2020, considerarea și a unui scenariu macroeconomic cu o contracție a PIB real plasată în intervalul 4-6% pentru acest an. Un astfel de scenariu poate fi coroborat și cu proiecțiile unor instituții internaționale¹³³. De asemenea, proiecțiile altor instituții de analiză au în vedere scenarii de bază în apropierea valorilor dinamicii PIB evocate mai sus, respectiv contracție de 4-6%. Totodată, datele folosite pentru economia internă – de la INS – pot fi coroborate cu cele care apar în cercetări și chestionare colectate de diverse organizații.

¹³³Spre exemplu, Fondul Monetar Internațional prevede o contracție, pentru România, în 2020, de 5% în World Economic Outlook, ediția aprilie a.c.

În condițiile incertitudinii actuale fără precedent, CF consideră că, pe lângă scenariul asumat de Guvern la începutul anului 2020 (-1,9% PIB real) și cel propus mai sus (între -4 și -6% PIB real în 2020), este oportună și considerarea unui scenariu cu o contracție a PIB și mai severă în acest an – de aproximativ 8-9%. În concluzie, CF apreciază ca fiind mult mai probabilă plasarea dinamicii economice din acest an în apropierea unui palier apropiat de -5% precum și plauzibilitatea mai ridicată – mai ales în contextul materializării mai multor riscuri descrise anterior – a unui scenariu cu o contracție economică de 8-9%.

VI.2. Cadrul fiscal-bugetar

Anul 2020 reprezintă un punct de cotitură și totodată un moment unic în istoria recentă la nivel mondial, în contextul declanșării unei duble crize, economică și de sănătate publică, cu extrem de multe necunoscute până la acest moment. Poziția finanțelor publice în România este nefavorabilă, din următoarele considerente:

- (i) acumularea de deficite structurale ridicate în perioada de avânt economic și, implicit, lipsa de spațiu fiscal-bugetar care să poată fi utilizat în recesiunile inerente fazelor ciclului economic, sau în fața unor șocuri adverse foarte puternice – cum este această pandemie. Deficitele bugetare mari din trecut, puse în evidență și de poziția singulară a României în cadrul brațului corectiv al PSC, fac ca adoptarea de măsuri de depășire a situației de criză actuale să fie deosebit de complicată din cauza sensibilității finanțatorilor interni și externi la perspectiva creșterii deficitelor. Lipsa spațiului fiscal-bugetar și finanțarea foarte complicată duc la un cerc vicios ce poate amâna momentul revirimentului economic;
- (ii) datoria publică pare mică – relativ și la contextul european – fiind de 35,2% din PIB la finalul anului 2019 (metodologie ESA2010) și pe fondul îmbunătățirii structurii acesteia – în sensul unei expunerii mai reduse la riscul valutar, unei creșteri a ponderii datoriei pe termen lung și a reducerii ponderii datoriei cu dobândă variabilă. Totuși, nivelul actual al datoriei este foarte sensibil la diferențialul dintre rata dobânzii aferentă datoriei publice, pe de o parte, și, pe de alta, rata de creștere a PIB nominal. Poate fi menționată în acest sens aproape dublarea datoriei publice într-un singur an de criză – de la 12,3% în 2008 la 21,8% din PIB în anul 2009. Este de menționat și Raportul privind sustenabilitatea datoriei publice pe anul 2019 elaborat de CE, care plasează riscul aferent datoriei publice a României la o valoare „înaltă” (cu excepția celui pe termen scurt) – în înrăutățire de la un nivel „mediu” în cadrul raportului pe anul 2018. Totodată, în Raport se arată că în lipsa unor măsuri de corecție, datoria publică a României ar ajunge la 62,3% din PIB în 2025, și la circa 91,2% din PIB în 2030; aceste cifre privesc situația anterioară izbucnirii pandemiei și încorporează majorarea pensiilor potrivit calendarului actual;
- (iii) deficitul contului curent al balanței de plăți reprezintă un alt element de vulnerabilitate, fiind generat, în principal, de reflectarea deficitului substanțial al sectorului public. Astfel, date recente indică că și în această privință poziția României este singulară, atât în regiune, cât și printre țările de dimensiune mai mare din UE, cu un deficit al contului curent al balanței de plăți de 5,3% din

PIB în 2019 și având atât valori istorice, cât și prognozate ale deficitului semnificativ peste limita de 4% din PIB din Procedura de dezechilibru macroeconomic a UE.

În caracterizarea cadrului fiscal-bugetar pentru anul 2020, în continuare vor fi descrise cronologic, trei momente importante din perspectiva CF: proiectul de buget pe anul 2020, declanșarea procedurii de deficit excesiv la adresa României la începutul lunii martie a.c. și prima rectificare bugetară survenită la mijlocul lunii aprilie în contextul declanșării stării de urgență pe teritoriul României și a declarării manifestării unor circumstanțe extraordinare.

1. Proiectul de buget pe anul 2020. În Opinia sa cu privire la acesta, CF a apreciat că modul de construire a proiectului de buget, precum și a cadrului bugetar pe termen mediu asociat conduce la menținerea caracterului expansionist al politicii fiscal-bugetare. În plus, bugetul pentru anul 2020 a fost construit în condițiile unui risc iminent de intrare în Procedura de deficit excesiv, pe fondul unui deficit bugetar pentru anul 2019 situat semnificativ peste pragul de 3% din PIB, iar reducerea preconizată la acel moment pentru anul 2020 era bazată doar pe elemente temporare. CF a notat în opiniile sale următoarele aspecte relevante/problematică privind construcția bugetară pentru anul 2020:

- Proiectul BGC prevedea un deficit în termeni cash de 3,59% din PIB, în reducere cu 0,83 pp din PIB¹³⁴ comparativ cu nivelul estimat pentru 2019 (4,43% din PIB), iar în termeni ESA cu doar 0,23 pp;
- Nivelul ajustării structurale de 0,32 pp din PIB propuse pentru anul 2020 era semnificativ inferior recomandării Consiliului UE emise în contextul procedurii de deviație semnificativă de a implementa o ajustare structurală de 1% din PIB în anul 2020 (noiembrie 2019). În anul 2019, la momentul elaborării proiectului de buget, datele indicau un deficit structural de 3,5% din PIB, cu 0,8 pp din PIB peste cel din anul anterior (2,7% din PIB);
- Pe baza datelor disponibile la acel moment, nivelul deficitului bugetar estimat de CF era de 4,6 – 4,8% din PIB, peste ținta MFP cu 1-1,2 pp din PIB, pe fondul unui decalaj negativ de venituri datorat unui punct de pornire (încasările anului 2019) supra-dimensionat, un cadru macroeconomic considerat drept optimist, a neluării în considerare de către MFP a unor elemente certe de diminuare a veniturilor bugetare aflate în etapa finală a parcursului legislativ¹³⁵ și a subdimensionării unor cheltuieli bugetare (bunuri și servicii și asistență socială);
- Nu au fost identificate suficiente măsuri pentru contracararea derapajului bugetar, acesta adâncindu-se pe termen mediu, conducând la acumularea de datorie publică și la vulnerabilizarea stării finanțelor publice, spațiul fiscal fiind practic epuizat;

¹³⁴ Bazată pe elemente cu caracter excepțional - rambursările în contul taxei auto efectuate în anul 2019 și închirierea în anul 2020 a benzilor de frecvență 5G pentru următorii 10 ani de către operatorii de telefonie mobilă (cumulat 4,9 mld. lei).

¹³⁵ După publicarea legii nr. 5/2020, au fost legiferate: reducerea accizelor la produsele energetice și eliminarea supra-impozitării salariaților cu timp parțial de muncă și abrogarea taxării suplimentare a sectorului energetic și bancar stabilită prin OUG nr. 114/2018. Cumulat, aceste măsuri implică venituri bugetare mai reduse cu circa 0,5 pp din PIB.

- Balanța riscurilor în legătură cu soldul bugetar aferent anului 2020 era înclinată, pe partea negativă, respectiv înregistrarea unui deficit bugetar încă și mai ridicat.

2. În luna martie a.c. CE a notificat România privind declanșarea PDE, deficitul bugetar în termeni ESA pentru anul 2019 fiind estimat la 4,3% din PIB (4,67% în termeni cash), stabilind un calendar de ajustare cu următoarele obiective privind deficitul bugetar: 3,6% din PIB în anul 2020, 3,4% din PIB în anul 2021 și 2,8% din PIB în 2022, corespunzând unei ajustări structurale anuale de 0,5% din PIB în 2020, 0,8% din PIB în 2021 și 0,8% din PIB în 2022, astfel încât să se pună capăt situației de deficit excesiv până cel târziu în anul 2022. Mai mult, CE recomanda susținerea consolidării fiscale prin reforme structurale, în conformitate cu recomandările adresate României în contextul Semestrului European și în cadrul Procedurii de dezechilibre macroeconomice. Termenul limită pentru ca România să ia măsuri efective, în conformitate cu art. 3 alin. (4a) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, să raporteze în detaliu strategia de consolidare prevăzută pentru atingerea țintelor a fost stabilit la data de 15 septembrie 2020.

De remarcat că, în contextul declarării pandemiei de COVID-19, deși din luna martie regulile fiscale la nivel european au fost suspendate pentru a lăsa să funcționeze stabilizatorii automați și să permită luarea de măsuri pentru oprirea și combaterea efectelor economice ale pandemiei, Comisia Europeană a transmis MFP în data de 6 aprilie 2020 o adresă de confirmare a lansării PDE în virtutea faptului că încălcările regulilor fiscale europene – transpuse de LRFB și la nivel național – erau anterioare pandemiei și, deci, nu se datorau acesteia. Mai mult, scrisoarea CE menține termenul limită de răspuns de 15 septembrie 2020, cu mențiunea că, în evaluarea acțiunilor eficiente ca răspuns la Recomandarea CE, se va ține cont de impactul economic și fiscal al pandemiei COVID-19 și de implicațiile activării clauzei de derogare din PSC.

3. În luna aprilie a.c., Guvernul a adoptat în mod excepțional un proiect de rectificare a BGC, în contextul declarării de către Executiv a începerii manifestării unor circumstanțe extraordinare reprezentate de pandemia COVID-19.

CF își menține evaluarea cu privire la coordonatele cadrului fiscal-bugetar pentru anul 2020 din Opinia sa cu privire la proiectul de rectificare bugetară publicată în 24 aprilie a.c. și reiterează mai multe aspecte relevante identificate la acel moment:

- Prima rectificare bugetară aferentă anului 2020 a fost elaborată, în condițiile anunțării de către Guvern a unor circumstanțe extraordinare care permit, potrivit art. 8 din LRFB, devierea temporară de la exigențele regulilor fiscale statuate prin LRFB. CF a validat, manifestarea de circumstanțe extraordinare, cu mențiunea că, ulterior încetării acestora, există obligația legală privind adoptarea de măsuri de politică fiscal-bugetară care să conducă la o îmbunătățire a soldului structural al BGC cel puțin egală cu cerințele PSC;
- Magnitudinea șocului pandemiei, ce a condus la închiderea parțială a economiilor, este însoțită de incertitudini foarte mari; riscul prevalent este de a se produce o deteriorare mai accentuată a activității economice în raport cu evoluția anticipată;
- CF a apreciat că scenariul macroeconomic asumat de Guvern, construit pe o scădere a PIB real cu 1,9%, este foarte optimist. Astfel, pornind de la studiile INS privind impactul economic al

pandemiei, de la referința istorică a crizei economice anterioare ce a debutat în anul 2008, pe baza evaluărilor cantitative și calitative proprii precum și pe baza altor date și prognoze, CF a apreciat că este prudent și necesar să fie avute în vedere încă două scenarii macroeconomice pentru anul curent: unul fundamentat pe o contracție a PIB real plasată în intervalul 4%-6%, și un scenariu ce prevede o contracție mai severă a PIB, de 8%-9%;

- Rectificarea bugetară a consemnat o revizuire descendentă de amploare a veniturilor totale ale BGC cu 19,05 mld. lei, în timp ce cheltuielile bugetare totale au fost majorate cu 12,9 mld. lei. Astfel, deficitul bugetar a fost crescut cu 31,95 mld. lei, respectiv cu 3,1 pp din PIB față de ținta de 3,6% din PIB aferentă construcției bugetare inițiale;
- Revizuirea negativă a proiecției de încasări a avut loc la nivelul cvasi-totalității categoriilor de venituri bugetare provenite din economia internă, fiind atribuită deteriorării cadrului macroeconomic. Un impact favorabil asupra veniturilor bugetare a fost generat de sumele suplimentare primite de la UE destinate contracarării efectelor negative asociate pandemiei COVID-19. Revizuirea ascendentă la nivelul cheltuielilor totale a fost generată de sumele alocate diminuării efectelor asupra sănătății publice și activității economice generate de pandemie, majorările fiind localizate la nivelul cheltuielilor cu asistența socială și fondurilor de rezervă;
- CF a apreciat că deficitul bugetar probabil pentru anul 2020, admițând cadrul macroeconomic asumat de Guvern, este cuprins într-un interval de 7,3-7,45% din PIB, ca urmare a unei supraestimări a veniturilor cu circa 0,3% din PIB și a unei subevaluări a cheltuielilor cu 0,3-0,45% din PIB;
- Cele două scenarii pentru cadrul macroeconomic, considerate de CF drept plauzibile, conduc la deficite bugetare pentru anul 2020 de 8,1%-8,9% și respectiv 9,9%-10,4% din PIB. Balanța riscurilor aferentă acestor estimări înclină, în opinia CF, pe partea negativă, respectiv înregistrarea unui nivel mai ridicat al deficitului bugetar;
- Nivelurile înalte ale deficitelor bugetare exercită o presiune mare asupra posibilității de finanțare. Potrivit estimărilor CF, necesarul de finanțare al României se majorează de la circa 8,6% din PIB în anul 2019, la niveluri cuprinse între 11% și 14,3% din PIB în 2020;
- Deși regulile fiscale au fost suspendate temporar în UE, acoperirea unui asemenea necesar de finanțare comportă provocări foarte mari pentru România, ce derivă din capacitatea limitată de absorbție de datorie a pieței interne, incertitudini cu privire la disponibilitatea finanțării pe piețele externe, costul finanțării, nivelul scăzut și posibila deteriorare a ratingului suveran etc.;
- CF apreciază că programe de sprijinire a economiei ce implică un efort bugetar trebuie să fie condiționate de existența surselor de finanțare și de nepericlitarea revenirii la sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu;
- Este de subliniat avantajul prudenței și cumpătării în politica fiscal-bugetară care ar fi putut oferi un spațiu fiscal/bugetar mult mai ridicat în vremuri de criză foarte severă precum cea de acum. Marja de manevră este mult limitată de nivelul foarte scăzut al veniturilor fiscale, al doilea cel mai redus din UE, România neavând astfel o capacitate de reacție similară cu cea a țărilor care mobilizează o parte însemnată din PIB la bugetul public;

- Magnitudinea foarte mare a necesarului de finanțare a României reclamă luarea în considerare a tuturor posibilităților de acces la resurse financiare;
- CF atrage din nou atenția că menținerea calendarului actual de aplicare a legii pensiilor ar face cvasi-imposibilă o reducere a deficitului bugetar în anul 2021 față de nivelul din anul curent, în condițiile în care acesta este deja periculos de înalt. Revenirea la sustenabilitate fiscal-bugetară reclamă reconsiderarea calendarului de aplicare a legii pensiilor;
- Comunicarea din timp, publică, a planurilor de politică fiscal-bugetară pentru revenirea către o traiectorie sustenabilă a politicii fiscal-bugetare din România pe termen mediu este esențială pentru parcurgerea acestei perioade foarte dificile.

Bibliografie

- Aizenmann J., Jinjarak Y.** (2005), „The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence”, National Bureau of Economic Research Working Paper nr. 11539.
- Auerbach, A. și Y. Gorodnichenko** (2011), „Fiscal Multipliers in Recession and Expansion”, NBER Working Paper 17447, septembrie.
- Banca Mondială** în colaborare cu PricewaterhouseCoopers (2019), “Paying taxes 2020”.
- Banca Națională a României** (2019), „Raport asupra inflației”, februarie, Anul XV, nr. 55, București.
- Banca Națională a României** (2019), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XV, nr. 56, București.
- Banca Națională a României** (2019), „Raport asupra inflației”, august, Anul XV, nr. 57, București.
- Banca Națională a României** (2019), „Raport asupra inflației”, noiembrie, Anul XVI, nr. 58, București.
- Banca Națională a României** (2020), „Raport asupra inflației”, februarie, Anul XVII, nr. 59, București.
- Banca Națională a României** (2020), „Sondaj privind creditarea companiilor nefinanciare și a populației”, februarie, ISSN 2458-0538.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2018), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2018), „Regional Economic Prospects”, noiembrie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2019), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2019), „Regional Economic Prospects”, noiembrie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Cafiso, G.** (2012), „A guide to public debt equations”, disponibil online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710.
- Comisia Europeană** (2010), „EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, martie, Bruxelles, COM(2010) 2020.
- Comisia Europeană** (2012), „Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare”, Bruxelles, martie.
- Comisia Europeană** (2017), „Quality of public finance spending reviews for smarter expenditure allocation in the euro area”.
- Comisia Europeană** (2018), „European Economic Forecast, Winter 2018”, Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2018), „European Economic Forecast, Spring 2018”, Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2018), „European Economic Forecast, Autumn 2018”, Bruxelles, noiembrie.
- Comisia Europeană** (2018), „Analiza Anuală a Creșterii pentru 2019”, noiembrie, Bruxelles, COM(2016) 725 final.
- Comisia Europeană** (2018), „Country report Romania 2018”, februarie, Bruxelles, SWD(2018) 221 final.
- Comisia Europeană** (2019), „European Economic Forecast, Winter 2019”, Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2019), „European Economic Forecast, Spring 2019”, Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2019), „European Economic Forecast, Autumn 2019”, Bruxelles, noiembrie.
- Comisia Europeană** (2019), „Country Report Romania 2019”, martie, Bruxelles, SWD(2019) 1022 final.

Comisia Europeană (2019), „VAT Rates Applied in the Member States of the European Union-Situation at 1st July 2019”.

Comisia Europeană (2019), „2019 European Semester: Country Specific Recommendation /Commission Recommendations – Romania”, mai, Bruxelles, COM(2019) 523 final.

Comisia Europeană (2020), „European Economic Forecast, Winter 2020”, Bruxelles, februarie.

Comisia Europeană (2020), „European Economic Forecast, Spring 2020”, Bruxelles, mai.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2018), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2017– 2021” Prognoza de iarnă, februarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2018), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2018 – 2021– pentru Programul de Convergență”, Prognoza de primăvara, aprilie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2018), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2018 – 2022” Prognoza de toamnă, noiembrie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2019), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2018 – 2022” Prognoza de iarnă, ianuarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2019), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2019– 2022 – pentru Programul de Convergență”, Prognoza de primăvara, aprilie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2019), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2019 – 2023”, Prognoza de toamnă, noiembrie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2020), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2019 – 2023”, Prognoza de iarnă, februarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2020), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici - 2020”, Prognoza preliminară de primăvară, aprilie.

Curtea de Conturi (2019), „Raportul public pe anul 2018”, ISSN 2558-8060 (versiune online), februarie.

Fondul Monetar Internațional (2018), „World Economic Outlook -Cyclical Upswing, Structural Change”, aprilie.

Fondul Monetar Internațional (2018), „World Economic Outlook - Challenges to Steady Growth”, octombrie.

Fondul Monetar Internațional (2019), „World Economic Outlook – Growth Slowdown, Precarious Recovery”, aprilie.

Fondul Monetar Internațional (2019), „World Economic Outlook – Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers”, octombrie.

Fondul Monetar Internațional (2020), „World Economic Outlook – The Great Lockdown”, aprilie.

Guvernul României (2019), „Programul Național de Reformă 2019”, București, aprilie.

Ministerul Finanțelor Publice (2019), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019-2021”, București, februarie.

Ministerul Finanțelor Publice (2020), „Programul de Convergență 2020”, București, mai.

S&P Global Ratings (2020), „Romania 'BBB-/A-3' Ratings Affirmed; Outlook Remains Negative”, comunicat de presă din data de 5 iunie.

World Economic Forum (2019), „The Global Competitiveness Report 2019”.

Legislație:

- *** **Legea nr. 500/2002** privind finanțele publice.
- *** **Legea nr. 362/2009** pentru aprobarea OUG nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul de convergență.
- *** **Legea nr. 69/2010** - Legea responsabilității fiscal-bugetare
- *** **Legea nr. 119/2010** privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor.
- *** **Legea nr. 263/2010** privind sistemul unitar de pensii publice.
- *** **Legea nr. 165/2011** pentru aprobarea OUG nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională.
- *** **Legea nr. 72/2013** pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte.
- *** **Legea nr. 212/2013**, privind ratificarea Acordului de Împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare.
- *** **Legea nr. 223/2015** privind pensiile militare de stat.
- *** **Hotărâre nr. 1017/2016** pentru aprobarea amendamentului convenit între Guvernul României și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin scrisorile semnate la 31 august 2016 și la 2 noiembrie 2016 la București, la Acordul de împrumut (Proiectul de modernizare a administrației fiscale) dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnat la București la 8 mai 2013.
- *** **Legea nr. 85/2016** privind plata diferențelor salariale cuvenite personalului didactic din învățământul de stat pentru perioada octombrie 2008-13 mai 2011.
- *** **OUG nr. 14/2019** pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2019.
- *** **Legea nr. 50/2019** a bugetului de stat pe anul 2019.
- *** **Legea nr. 127/2019** privind sistemul public de pensii.

Resurse electronice:

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm, baza de date a Comisiei Europene AMECO.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, baza de date a Comisiei Europene Eurostat.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, baza de date a Comisiei Europene pentru Fonduri Europene Structurale și de Investiții.

<http://www.bnro.ro/Home.aspx>, site-ul Băncii Naționale a României.

<http://www.cnp.ro/>, site-ul Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză.

<https://www.ebrd.com/home>, site-ul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

<http://www.fonduri-ue.ro/>, site-ul Ministerului Fondurilor Europene.

<http://www.insse.ro/>, site-ul Institutului Național de Statistică.

<http://www.mfinante.gov.ro/>, site-ul Ministerului Finanțelor Publice.

<https://asfromania.ro/>, site-ul Autorității de Supraveghere Financiară.

<http://www.worldbank.org/>, site-ul Băncii Mondiale.

<https://www.anaf.ro/>, site-ul Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

<https://www.cnpp.ro/>, site-ul Casei Naționale de Pensii Publice.

<http://www.imf.org/>, site-ul Fondului Monetar Internațional.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/25/Romania-Selected-Issues-44945>, FMI, Romania Selected Issues.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/24/Efficiency-Adjusted-Public-Capital-Capital-Grants-and-Growth-45084>, FMI, Efficiency-adjusted public capital, capital grants and growth.

<https://ipi.worldbank.org/international/global>

<http://projects.worldbank.org/P130202/romania-tax-modernization-project?lang=en&tab=overview>

<https://ipi.worldbank.org/>

<https://www.oecd.org/tax/transparency/>

Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2019

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ	SUMA (mii lei)
TOTAL ADMINISTRAȚIE	5,176,754
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ	4,245,320
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ	931,434

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 192/2019	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru Secretariatul de Stat pentru Culte, în vederea susținerii activității cultelor religioase din România - Guvernul României	04.04.2019	9,000
2	Hotărârea nr. 278/2019	privind organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 26 mai 2019, precum și pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 100/2019 pentru aprobarea bugetului și a cheltuielilor necesare pentru pregătirea, organizarea și desfășurarea alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European din anul 2019	09.05.2019	27,613
3	Hotărârea nr. 298/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	24.05.2019	700,000
4	Hotărârea nr. 404/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	14.06.2019	650,000
5	Hotărârea nr. 439/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	26.06.2019	290,000

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
6	Hotărârea nr. 446/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, pentru finanțarea Programului național de dezvoltare locală etapele I și II	26.06.2019	500,000
7	Hotărârea nr. 450/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	08.07.2019	1,400
8	Hotărârea nr. 449/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului pentru Românii de Pretutindeni din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	08.07.2019	3,000
9	Hotărârea nr. 479/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	05.07.2019	97,000
10	Hotărârea nr. 478/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, pentru finanțarea Programului național de dezvoltare locală etapele I și II	05.07.2019	400,000
11	Ordonanța de urgență nr. 62/2019	pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2008 privind organizarea și funcționarea Sistemului național unic pentru apeluri de urgență și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice	27.08.2019	3,392
12	Hotărârea nr. 670/2019	pentru suplimentarea bugetelor Autorității Electorale Permanente și Serviciului de Telecomunicații Speciale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	09.09.2019	60,963
13	Hotărârea nr. 750/2019	pentru suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	14.10.2019	48,025
14	Hotărârea nr. 772/2019	privind suplimentarea bugetului Societății Române de Radiodifuziune din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	28.10.2019	13,000
15	Hotărârea nr. 766/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Finanțelor Publice pe anul 2019 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	28.10.2019	13,672

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
16	Hotărârea nr. 767/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, pentru finanțarea Programului național de dezvoltare locală etapele I și II	28.10.2019	400,000
17	Hotărârea nr. 838/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru Ministerului Afacerilor Externe	06.12.2019	480
18	Hotărârea nr. 839/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Protecției Sociale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	06.12.2019	112,000
19	Hotărârea nr. 917/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Finanțelor Publice pe anul 2019 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	13.12.2019	912,500
20	Hotărârea nr. 961/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Protecției Sociale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019	18.12.2019	3,275
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ				4,245,320

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 227/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru județul Neamț	19.04.2019	21,584
2	Hotărârea nr. 300/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru județul Giurgiu	24.05.2019	5,431
3	Hotărârea nr. 299/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru efectuarea lucrărilor de decolmatare a canalelor Letea și Sidor, de pe raza comunei C.A. Rosetti, județul Tulcea	24.05.2019	4,006
4	Hotărârea nr. 297/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru municipiul Blaj, județul Alba	24.05.2019	4,634
5	Hotărârea nr. 417/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Călinești-Oaș, județul Satu Mare	21.06.2019	4,586
6	Hotărârea nr. 583/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru județul Maramureș	12.08.2019	8,000
7	Hotărârea nr. 697/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Săcălășeni, județul Maramureș	17.09.2019	1,500
8	Hotărârea nr. 736/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru municipiul Săcele, județul Brașov	11.10.2019	5,000
9	Hotărârea nr. 732/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru unele unități administrativ-teritoriale în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	11.10.2019	61,288
10	Hotărârea nr. 742/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Oboga, județul Ol	14.10.2019	706
11	Hotărârea nr. 744/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Toporu, județul Giurgiu	14.10.2019	1,500

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
12	Hotărârea nr. 747/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru unele unități administrativ-teritoriale în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	14.10.2019	116,540
13	Hotărârea nr. 768/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru sectorul 4 al municipiului București	28.10.2019	40,000
14	Hotărârea nr. 775/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru orașul Măcin, județul Tulcea	28.10.2019	28,819
15	Hotărârea nr. 777/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru orașul Moldova Nouă, județul Caraș-Severin	28.10.2019	1,000
16	Hotărârea nr. 804/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Vorona, județul Botoșani	04.11.2019	3,000
17	Hotărârea nr. 801/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru orașul Uricani, județul Hunedoara	04.11.2019	2,000
18	Hotărârea nr. 802/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru orașul Aninoasa, județul Hunedoara	04.11.2019	7,000
19	Hotărârea nr. 803/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru unele unități administrativ-teritoriale din județul Argeș	04.11.2019	2,000
20	Hotărârea nr. 910/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru municipiul Alba Iulia, județul Alba	10.12.2019	400
21	Hotărârea nr. 911/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru municipiul Botoșani, în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	10.12.2019	5,600

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
22	Hotărârea nr. 974/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru județul Satu Mare	20.12.2019	12,000
23	Hotărârea nr. 973/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Uliești, județul Dâmbovița	20.12.2019	4,783
24	Hotărârea nr. 971/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru unele unități administrativ-teritoriale	20.12.2019	477,360
25	Hotărârea nr. 977/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru unele unități administrativ-teritoriale	23.12.2019	112,697
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ				931,434

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 299/2019	privind intervenția în regim de urgență pentru efectuarea lucrărilor de decolmatare a canalelor Letea și Sidor, de pe raza comunei C.A. Rosetti, județul Tulcea	23.05.2019	4006
2	Hotărârea nr. 441/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apelor și Pădurilor din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului pentru realizarea în regim de urgență a unor lucrări de investiții de prevenire și înlăturare a efectelor calamităților naturale produse de inundații în perioada februarie-mai 2019 pe cursurile de apă din județele Argeș, Bihor, Bistrița-Năsăud, Caraș-Severin, Cluj, Covasna, Gorj, Hunedoara, Maramureș, Mureș, Neamț, Satu Mare, Sălaj, Timiș, Vaslui și Vrancea	25.06.2019	194606
3	Hotărârea nr. 698/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamitățile naturale	17.09.2019	164011
4	Hotărârea nr. 745/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Movila Miresii, județul Brăila	14.10.2019	400
5	Hotărârea nr. 763/2019	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului pentru realizarea în regim de primă urgență a unor lucrări de investiții de prevenire și înlăturare a efectelor calamității naturale produse ca urmare a alunecării de teren care a afectat taluzul Canalului Dunăre-Marea Neagră, mal stâng, între km 56 + 989 (km 7 + 421 navigație) și km 57 + 217 (km 7 + 193 navigație)	21.10.2019	5000
6	Hotărârea nr. 972/2019	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2019, pentru comuna Negreni, județul Cluj	20.12.2019	7164
TOTAL				375,187

Anexa 2 - Glosar de termeni

Acciză – taxă specială de consum aplicată produselor din țară și din import, suportată de consumatori și inclusă în prețul de vânzare al unor mărfuri determinate.

Ajustare ciclică a veniturilor bugetare – eliminarea componentei veniturilor publice care este generată de excesul/deficitul de cerere (corespunzător fazei de expansiune/contractie a ciclului economic), prin eliminarea fluctuațiilor față de trend; nivelul veniturilor publice ajustate ciclic este nivelul veniturilor încasate dacă PIB ar fi la nivelul său potențial.

Ajustare stoc – flux a datoriei publice – procedeu care asigură consistența între variația stocului de datorie și fluxul de împrumuturi nete. Acesta ia în considerare acumularea de active financiare, modificări ale valorii datoriei denumite în valută și ajustări statistice.

Aranjament Stand-by – aranjament prin care o țară membră FMI este asigurată că va putea efectua trageri din Contul General de Resurse al Fondului până la un anumit nivel și pe o anumită perioadă, de obicei, unul sau doi ani, cu condiția respectării angajamentelor prevăzute în aranjamentele de sprijinire ale economiei (a se vedea și **Condiționalități**).

Arierate ale bugetului general consolidat – împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante pentru mai mult de 90 de zile în urma nerespectării a condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

Balanță bugetară ajustată ciclic – soldul bugetului general consolidat (engl. *Cyclically adjusted budget balance* – CABB), net de componenta ciclică. CABB reprezintă o măsură a tendinței fundamentale a soldului bugetar.

Balanță bugetară structurală – se determină deducând din balanța bugetară ajustată ciclic elementele singulare/temporare (*one-off*).

Balanță comercială – parte a balanței de plăți ce prezintă diferența dintre exporturile și importurile de bunuri și servicii realizate într-o anumită perioadă de timp.

Bază macroeconomică relevantă – agregat macroeconomic de care depind încasările dintr-o anumită categorie de venituri bugetare.

Balanță de plăți – situație statistică ce prezintă tranzacțiile realizate de o țară cu exteriorul, într-o anumită perioadă de timp.

Buffer – rezervă constituită de MFP în Trezorerie („rezervă tampon”) destinată acoperirii în avans a necesarului de finanțare și care are rolul de protecție împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare.

Cerere agregată – cheltuielile totale efectuate de utilizatorii interni și externi pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor finale produse într-o economie. Se determină ca sumă între cererea internă și exporturile de bunuri și servicii.

Clasificație economică – gruparea cheltuielilor după natura și efectul lor economic.

Clasificație funcțională – gruparea cheltuielilor după destinația lor, pentru a evalua alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice.

Compactul fiscal european – parte a TSCG, noul tratat pe care l-au semnat pe 2 martie 2012 toate statele UE, cu excepția Regatului Unit și a Republicii Cehe. Tratatul vizează consolidarea disciplinei fiscale prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte. Noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5% din PIB. Dacă datoria publică este semnificativ sub 60% din PIB și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen lung sunt reduse, deficitul structural maxim poate ajunge la 1% din PIB.

Componentă a soldului bugetar de tip *one-off* – componentă de venituri sau cheltuieli de natură temporară.

Componenta ciclică a balanței bugetare – parte a modificării balanței bugetare determinate de evoluțiile ciclice ale economiei.

Condiționalități – politici economice pe care țările membre urmează să le aplice ca o condiție pentru utilizarea resurselor FMI. Acestea sunt, de cele mai multe ori, exprimate sub forma criteriilor de performanță (de exemplu: ținte monetare și bugetare), în scopul asigurării faptului că utilizarea finanțării FMI este temporară și respectă programul de ajustare menit să corecteze dezechilibrele balanței de plăți.

Conformare voluntară la plată – principiu conform căruia contribuabilii vor respecta legile fiscale și, mai important, vor raporta cu acuratețe veniturile și deducerile de care beneficiază, fără constrângere directă din partea autorităților abilitate în acest sens.

Consolidare fiscală – politica ținută către reducerea deficitelor bugetare și a acumulării de datorie publică.

Consum final – componentă a cererii interne care cuprinde consumul privat și cheltuielile guvernamentale cu bunuri și servicii publice.

Cont de capital – fluxul de transferuri de capital și de achiziții/vânzări de active nefinanciare și nemateriale.

Cont financiar fluxul de tranzacții asociate cu schimbarea dreptului de proprietate asupra activelor sau pasivelor externe ale unei țări și cuprinde investițiile străine directe, investițiile de portofoliu, derivatele financiare, alte investiții de capital și activele de rezervă.

Contagiune – reprezintă transmisia unor șocuri la nivel inter-sectorial, pe plan intern și internațional, independent de interconexiunile structurale sau de perturbările curente.

Contribuție – prelevare obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații.

Convergență reală – atingerea unui grad ridicat de similitudine și coeziune a structurilor economiilor țărilor candidate; deși Tratatul de Maastricht nu menționează criteriile de convergență reală, aceasta poate fi sintetizată printr-o serie de indicatori precum PIB pe locuitor, gradul de deschidere al economiei, ponderea comerțului cu țările membre în totalul comerțului exterior, structura economiei.

Criterii de convergență nominală (Maastricht) – cele patru criterii prevăzute de Articolul 140(1) al Tratatului privind Funcționarea UE care trebuie îndeplinite de către fiecare stat membru al UE înainte ca acesta să adopte moneda euro, și anume: 1) rata inflației nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5 pp media celor mai performante trei țări din UE la acest capitol; 2) rata dobânzii nominale pe termen lung nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 pp media ratei dobânzii în primele trei state membre cu cele mai bune performanțe din perspectiva stabilității prețurilor; 3) deficitul bugetar trebuie să fie mai mic de 3% din PIB; ponderea datoriei publice în PIB să nu fie mai mare de 60% din PIB; 4) fluctuațiile cursului de schimb trebuie să nu fie mai mari de +/-15 procente în ultimii doi ani premergători examinării.

Datorie publică directă – datoria publică totală, mai puțin datoria publică garantată.

Datorie publică garantată – împrumuturi garantate de MFP și autoritățile administrației publice locale.

Deficit bugetar structural – deficitul bugetar care s-ar înregistra dacă PIB ar fi la nivelul său potențial; este acea mărime a deficitului care s-ar înregistra în lipsa influențelor ciclului economic.

Deficit bugetar primar structural - deficit bugetar structural net de componenta „nediscreționară” a politicii bugetare - cheltuieli cu dobânzi aferente datoriei publice; este utilizat în analiza sustenabilității politicii fiscale.

Deficit cvasi-fiscal – reprezintă cheltuielile înregistrate în sectorul public, dar necontabilizate în buget; este vorba îndeosebi despre pierderi în activitatea întreprinderilor de stat neperformante, care se regăsesc sub forma obligațiilor restante către bugetele și utilitățile publice.

Deficit de cont curent – apare atunci când importurile totale de bunuri, servicii și transferuri ale unei țări sunt mai mari decât exporturile de bunuri, servicii și transferuri ale acelei țări; în această situație, țara respectivă devine un debitor net pentru restul lumii.

Deflator PIB – indicator ce reflectă modificarea prețurilor bunurilor și serviciilor din componența PIB; se calculează ca raport între PIB în prețurile anului curent și PIB în prețurile anului de bază.

Deviație PIB – indicator ce măsoară diferența dintre PIB efectiv al unei economii și PIB potențial; se mai folosește și termenul de *output-gap*.

Dezangajare automată – O parte din angajamentul bugetar este dezangajat automat de Comisia Europeană dacă rămâne neutilizat sau dacă nu s-a primit nicio cerere de plată până la sfârșitul celui de-al treilea an de la asumarea angajamentului bugetar. Diferența dintre cele două valori (cea alocată și cea transmisă spre rambursare la Comisie) se pierde prin aplicarea procedurii de dezangajare automată.

Dezinflație – proces de reducere a ratei inflației.

Economie subterană – activitate economică legală, dar ascunsă autorităților publice pentru a evita plata impozitelor și taxelor, a contribuțiilor sociale sau pentru a evita respectarea standardelor legale de pe piața muncii și a altor proceduri administrative.

Eurosistem – sistemul bancar central al zonei euro. Cuprinde Banca Centrală Europeană și băncile centrale naționale ale acelor state membre ale UE a căror monedă este euro.

Fondul de Coeziune (FC) – Instrumentul financiar care sprijină investițiile în domeniul infrastructurii de transport și mediu.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului – sume la dispoziția guvernului ce se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.

Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) – fonduri europene de implementare a măsurilor de sprijin pentru producătorii agricoli.

Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) – Fondul Structural care sprijină regiunile mai puțin dezvoltate, prin finanțarea de investiții în sectorul productiv, infrastructură, educație, sănătate, dezvoltare locală și întreprinderi mici și mijlocii.

Fondul Social European (FSE) – Fondul Structural destinat politicii sociale a UE, care sprijină măsuri de ocupare a forței de muncă și de dezvoltare a resurselor umane.

Impozit – prelevare obligatorie, fără contraprestație imediată, directă și nerambursabilă, pentru satisfacerea necesităților de interes general.

Impuls fiscal – impactul politicii fiscale discreționare asupra cererii agregate. Acesta se calculează ca variație a balanței structurale față de perioada anterioară; o valoare pozitivă corespunde unei politici fiscale expansioniste, în timp ce o valoare negativă corespunde unei politici fiscale restrictive.

Indice armonizat al prețurilor de consum – indice de prețuri de consum a cărui metodologie a fost armonizată între țările din UE; pe baza acestui indice se exprimă obiectivul de inflație al Băncii Centrale Europene și se determină rata inflației în zona euro.

Indice de eficiență a taxării – indice pe baza căruia se măsoară eficiența colectării taxelor și impozitelor. Se determină ca raport între rata implicită de taxare și cota legală de impozitare.

Inflație – reflectă creșterea persistentă și generalizată a prețurilor și se măsoară, de regulă, prin intermediul indicelui prețurilor de consum.

Mecanismul Cursului de Schimb II (MCS II) – aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15%, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

Obiectivul pe termen mediu (OTM) – reprezintă obiectivul pe termen mediu privind poziția bugetară și diferă pentru fiecare stat membru UE. Pentru statele ce au adoptat moneda euro sau se află în Mecanismul Cursului de Schimb II, acesta este -1% din PIB sau surplus bugetar. Reevaluarea obiectivelor pe termen mediu se face o dată la patru ani sau atunci când se adoptă o reformă structurală majoră.

Metodologie cash – presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

Metodologie ESA 2010 (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale reprezintă un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA 2010 are ca principale diferențe față de metodologia națională (*cash*) înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem *accrual* (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul *cash*). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

Ofertă agregată – reprezintă ansamblul bunurilor și serviciilor oferite pe piața națională de către toți agenții economici, autohtoni și străini. Altfel spus, oferta agregată reprezintă producția totală internă de bunuri economice plus oferta străinătății (importurile).

Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC) – constă din două regulamente ale Consiliului UE: primul referitor la „întărirea supravegherii pozițiilor bugetare și întărirea supravegherii și coordonării politicilor economice” și al doilea, referitor la „accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv”, precum și dintr-o rezoluție a Consiliului European privind PSC adoptată la întâlnirea la nivel înalt de la Amsterdam din data de 17 iunie 1997. Mai exact, se solicită poziții bugetare aproape echilibrate sau în surplus ca obiectiv pe termen mediu al statelor membre, deoarece aceasta le-ar permite să facă față fluctuațiilor ciclice normale și să mențină deficitul bugetar sub valoarea de referință de 3% din PIB. Conform PSC, țările care participă la Uniunea Economică și Monetară trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

Pactul Euro Plus – este cunoscut și ca Pactul pentru Competitivitate și are ca obiectiv stabilitatea zonei euro, statele membre angajându-se să ia măsuri pentru stimularea competitivității, a angajării forței de muncă și consolidarea finanțelor publice.

Plafon anual de cheltuieli – sumă maximă, stabilită prin lege, ce poate fi alocată pentru o anumită categorie de cheltuielile guvernamentale în decursul unui an.

Pilonul 1 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate de către stat; deține un caracter obligatoriu și se bazează pe redistribuirea banilor încasați pe parcursul unui exercițiu bugetar, sistem de tip „*pay as you go*” (angajații plătesc acum pentru pensionarii de acum).

Pilonul 2 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate privat; deține un caracter obligatoriu pentru angajații cu o vârstă mai mică de 35 de ani de la momentul introducerii sale (2007), și are ca scop asigurarea unei pensii private, care suplimentează pensia acordată de sistemul public. Contribuțiile la fondurile de pensii private sunt nominale și, imediat după ce sunt virate în contul salariatului, devin proprietatea acestuia.

PIB potențial – nivelul PIB real care poate fi produs de economie fără a genera presiuni inflaționiste; PIB potențial este determinat pe termen lung de factori fundamentali: organizarea economiei, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

PIB real – reprezintă valoarea bunurilor și serviciilor finale, produse într-o economie, într-o anumită perioadă, ajustată cu creșterea prețurilor. Dinamica PIB real este folosită pentru a măsura creșterea economică a unei țări.

Politică bugetară – politica financiară a statului în materie de cheltuieli publice; politica de alocare a resurselor publice.

Politică fiscală – politica prin care se dorește influențarea economiei folosind ca instrument sistemul de taxe și impozite.

Politică fiscală anticiclică – conduită a politicii fiscale care are rol de stabilizator al ciclului economic și care contribuie la diminuarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică fiscală expansionistă – conduită a politicii fiscale care are ca efect accelerarea ritmului de creștere a cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică fiscală prociclică – conduită a politicii fiscale care nu își îndeplinește rolul de stabilizator al ciclului economic, ci, dimpotrivă, contribuie la amplificarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică monetară expansionistă – conduită a politicii monetare care are ca efect stimularea cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică monetară restrictivă – conduită a politicii monetare care constrânge cererea agregată în scopul scăderii inflației.

Prima de risc de țară – randament suplimentar solicitat de un investitor pentru a compensa riscul sporit pe care îl presupune efectuarea unui anumit plasament într-o țară. Aceasta este reflectată în cotațiile CDS care măsoară costul asigurării contra riscului de faliment.

Procedura de deficit excesiv (engl. Excessive Deficit Procedure - EDP) – componenta corectivă a Pactului de stabilitate și creștere, care impune sancțiuni în caz de necorectare promptă a deficitelor publice excesiv de ridicate (superioare valorii de referință de 3% din PIB la prețurile pieței) sau a datoriei publice excesiv de ridicată (peste 60% din PIB sau care nu se diminuează într-un ritm satisfăcător, respectiv de 1/20 din diferența dintre nivelul datoriei publice și pragul de 60%, ca o medie pe ultimii trei ani).

Program de ajustare – program economic detaliat, de obicei, susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

Proxy – variabilă care estimează/aproximează și care înlocuiește o altă variabilă neobservabilă.

Punct de bază – unitate de măsură a ratelor de dobândă echivalentă cu 0,01%.

Rata dobânzii de politică monetară – reprezintă rata dobânzii utilizată pentru principalele operațiuni de piață monetară ale BNR. Actualmente, acestea sunt operațiunile repo pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

Rata dobânzii de referință – începând cu 1 septembrie 2011, rata dobânzii de referință a Băncii Naționale a României este rata dobânzii de politică monetară, stabilită prin hotărâre a Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

Rată implicită de taxare – reprezintă raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza aferentă de impozitare a acestuia.

Regulă fiscală – o constrângere pe termen lung asupra politicii fiscale prin limite numerice privind agregatele bugetare. Regulile fiscale au ca scop evitarea presiunilor generate de stimulente și cheltuieli în exces, mai ales în faza ascendentă a ciclului economic, astfel încât să se asigure responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice și sustenabilitatea datoriei publice.

Redevență – remunerația plătită în schimbul obținerii folosinței sau a dreptului de folosință asupra obiectului unui drept de proprietate.

Rectificare bugetară – operațiune prin care se modifică bugetul în cursul exercițiului bugetar.

S0 – indicator compozit, de avertizare timpurie, care surprinde sustenabilitatea pe termen scurt a finanțelor publice (până la 1 an) prin intermediul analizei de tip semnale.

S1 – indicator al *gap* de sustenabilitate care arată creșterea taxelor sau reducerea cheltuielilor (ca procent din PIB) necesară pentru a atinge un nivel de 60% din PIB la sfârșitul perioadei analizate.

S2 – indicator al *gap* de sustenabilitate care indică nivelul efortului fiscal (pondere în PIB) necesar pentru a fi îndeplinită constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont de timp infinit.

Semestrul european – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice și bugetare, care are loc în primele șase luni ale anului, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

Sezonalitate – tiparul fluctuațiilor în evoluția unei variabile economice care apar sistematic în anumite perioade ale anului.

Soldul bugetului de stat – indicator ce arată diferența între veniturile bugetare totale și cheltuielile totale.

Soldul primar al bugetului general consolidat – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat, din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice.

Spațiu fiscal – 1. reprezintă diferența dintre nivelul datoriei publice curente și un nivel limită al datoriei publice, nivel ce nu implică creșterea costului de finanțare a deficitului și care ține cont de evoluția istorică a ajustării fiscale; 2. resursele financiare disponibile pentru cheltuieli suplimentare necesare în vederea realizării proiectelor de dezvoltare.

Stabilizatori automați – instrumente de autoreglare a economiei, având scopul reducerii fluctuațiilor economice; de exemplu: impozitarea în cote procentuale proporționale, ajutoarele sociale pentru șomaj.

Strategie fiscal-bugetară – documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de trei ani.

Sustenabilitate fiscală – un set de politici este sustenabil în cazul în care statul debitor este capabil să onoreze plățile aferente serviciului datoriei sale, fără a fi necesară în viitor o corecție abruptă a soldului bugetului general consolidat.

Swap – schemă de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC; operațiune prin care se realizează stingerea obligațiilor bugetare restante, cu impact echivalent pe venituri și pe cheltuieli.

Taxă – reprezintă suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.

Taxa clawback – taxă aplicată în industria farmaceutică ce presupune ca toți producătorii de medicamente să contribuie la finanțarea sistemului public de sănătate cu o parte din profitul realizat în urma vânzărilor de medicamente compensate care depășesc suma alocată acestora de la Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate.

Țintă de inflație – obiectivul de inflație asumat de băncile centrale care au adoptat strategia de țintire directă a inflației. Ținta se poate exprima printr-un nivel fix al inflației și/sau printr-un interval de variație. În România, BNR își stabilește ținta de inflație sub forma unui interval de variație de +/-1 punct procentual în jurul țintei.

Variabile nominale – variabile exprimate în prețuri curente.

Variabile reale – variabile exprimate în prețuri constante (în prețurile unui an de bază).

Venituri fiscale – reprezintă veniturile colectate de stat prin impozitare; în componența acestora, sunt incluse: impozitul pe venit, profit și câștiguri din capital, impozitele și taxele pe proprietate, impozitele și taxe pe bunuri și servicii, taxele pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități, impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale, alte impozite și taxe fiscale, contribuțiile la asigurările sociale.

Venituri nefiscale – reprezintă resursele bănești care provin din alte surse decât impozitarea, cum ar fi: redevențe, viramente din profitul companiilor de stat, amenzi, tarife etc.